

עיריית כפר יונה

התקשרות לביצוע סקר נכסים לקביעת ארנונה
והתקשרות עם חברת גבייה

תקציר

רקע כללי

כפר יונה הוכרזה כמועצה מקומית בשנת 1940 וביוני 2014 קיבלה מעמד של עירייה. מספר התושבים בתחום עיריית כפר יונה (להלן גם - העירייה) בסוף שנת 2017 היה 22,205, ומספר בתי האב - 7,419. על פי המדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, העיר מדורגת באשכול 17¹. במועד הביקורת עמד בראש עיריית כפר יונה מר אפרים דרעי, אשר כיהן בתפקיד משנת 1977 עד שהוחלף בבחירות בנובמבר 2018.

על פי הדוח הכספי המבוקר של העירייה לשנת 2017, תקציב העירייה בשנת 2017 היה כ-134 מיליון ש"ח. העירייה גבתה בשנת 2017 עבור ארנונה כ-37 מיליון ש"ח. חוב חייבי הארנונה לסוף שנת 2017, בכלל זה חובות מסופקים וחובות למחיקה, הסתכם בכ-16 מיליון ש"ח. שיעור הגבייה הכולל עבור הארנונה היה 92%².

במחצית השנייה של שנת 2014 נחתם בין העירייה לחברת גבייה פרטית (להלן - חברת הגבייה או החברה) חוזה³ לקבלת שירותי גבייה, לרבות אכיפה מינהלית (להלן - חוזה הגבייה). בהתאם לחוזה האריכה העירייה את ההתקשרות עם חברת הגבייה שלוש פעמים עד ספטמבר 2019.

חברת הגבייה היא המפעילה והמנהלת של מחלקת הגבייה בעירייה, וכל עובדי המחלקה - מנהל המחלקה וחמש עובדות - הם עובדי החברה. גזבר העירייה, שהוא גם הממונה על הגבייה ומנהל הארנונה (להלן - הגזבר), הוא המפקח היחיד על פעילות מחלקת הגבייה בעירייה.

הארנונה השנתית שמשלם המחזיק בנכס מחושבת לפי שטחו הכולל⁴. ביצוע סקר נכסים לקביעת הארנונה בתחום הרשות המקומית הוא אמצעי יעיל להתאים בין מספר הנכסים ושטחם והשימוש הנעשה בהם בפועל ובין רישומי מערך הארנונה של הרשות. בתחילת שנת 2016 התקשרה העירייה בחוזה עם חברת הגבייה לביצוע "מדידות וסקר שימושים לצרכי ארנונה" (להלן - חוזה המדידות).

1 היישובים בארץ נחלקים לעשרה אשכולות על פי מצבם החברתי-כלכלי (יישובים המדורגים באשכול 1 הם ברמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר).

2 שיעורי הגבייה מהשוטף ומהפיגורים מחושבים ללא חובות מסופקים וחובות ארנונה למחיקה. שיעור הגבייה ללא ניכוי החובות האלה היה 69.3%.

3 החוזה אינו נושא תאריך, למעט השנה.

4 השיטה הנהוגה בכפר יונה לחישוב של שטחי הנכסים לצורך הטלת ארנונה היא "ברוטו-ברוטו": בשטח הנכס נכללים שטחי הרצפה, הקירות הפנימיים והחיצוניים וחלקו היחסי של הנכס בשטחים המשותפים, כגון מקלט, לובי, חדר מדרגות וחדרי אשפה.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי-נובמבר 2018 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות העירייה בנוגע לביצוע סקר נכסים לקביעת ארנונה ובנוגע להתקשרות עם חברת הגבייה.

הליקויים העיקריים

ביצוע מדידות וסקר שימושים לצורכי ארנונה

העירייה לא הוציאה לחברת הגבייה הזמנת עבודה, בניגוד לקבוע בחוזה המדידות. בהיעדר הזמנת עבודה אין לדעת מתי בדיוק החלו עבודות המדידה לסוגיהן, ומה בדיוק סוכם בין הצדדים בדבר היקף השירותים שיינתנו, תוכנית העבודה ולוחות הזמנים. בהיעדר הזמנת עבודה גם תתקשה העירייה לתבוע מחברת הגבייה את תשלום הפיצויים המוסכמים הקבועים בחוזה המדידות בגין אי-עמידתה בלוחות הזמנים ובמועד סיום עבודות המדידה.

העירייה לא בדקה וממילא לא העריכה נכונה בשלב פרסום מכרז המדידות וגם במועד החתימה על חוזה המדידות את המספר הכולל של הנכסים למדידה, ובפרק זמן של כשנה ושבעה חודשים ממועד המכרז נוספו 713 נכסים למדידה. בשל הערכה שגויה זו נפגעת יכולת העירייה לעמוד על קיום הוראות החוזה בנוגע למועד סיום המדידות ולדרוש את הפיצוי המוסכם בחוזה בגין איחור בהשלמתן.

אשר להנחיות לביצוע המדידות - העירייה נתנה למודדים הנחיות לא ברורות לביצוען; במסמך ההנחיות נפלו טעויות שהטעו את המודדים בשטח; ההחלטה שלא לחייב בארנונה חניונים תת-קרקעיים בבנייה רוויה גם אם תקרתם גבוהה מ-2.20 מ' מנוגדת לצו הארנונה שלה.

העירייה לא קיימה הליכי פיקוח ובקרה של ממש על עבודת המדידות של חברת הגבייה כנדרש בחוזה המדידות.

עד מאי 2018 התקבלו בעירייה 144 פניות והשגות של תושבים בנוגע לשומות הארנונה המעודכנות שקיבלו. מהמדידות החוזרות של הנכסים עולה כי היעדר הנחיות ברורות לביצוע המדידות והיעדר פיקוח ובקרה נאותים במועדי מדידת הנכסים גרמו לחיובים שגויים.

פיקוח ובקרה של העירייה על עבודת חברת הגבייה

בעירייה אין מדיניות כתובה ומעודכנת בנושא המטרות והיעדים בתחומי הגבייה השונים, שתהיה בסיס לנהלים הקיימים, לדוגמה בתחום ההרשאות לצפייה ולעדכון נתונים במערכת הגבייה.

לא מונה מפקח על חברת הגבייה הכפוף לגזבר העירייה, כנדרש ב"נוהל העסקת חברות גבייה"⁵ (להלן - הנוהל). המפקח אמור להיות מופקד על הקשר עם חברת הגבייה ולוודא שהיא מבצעת את תפקידה בהתאם לנוהל, לבדוק כל תלונה שמתקבלת נגד החברה ולהגיש דוח שוטף לגזבר על פעולות הפיקוח והבקרה שביצע ועל החריגות, אם מצא כאלה.

חברת הגבייה לא הגישה לאישור הגזבר תוכניות עבודה לשנים 2017 ו-2018, ואף לא הוגשו סיכומי פעילות תקופתיים, והעירייה מצידה לא הקפידה לדרוש תוכניות וסיכומים אלו.

בפועל אין הפרדה בין התפקידים במחלקת הגבייה כנדרש, ולכל עובד במחלקה הרשאה לעדכן ולבצע שינויים במערכת, אף שהפרדת תפקידים היא אחת מבקורות היסוד בכל הקשור לניהול כספים ונועדה להבטיח את מניעתן של פעולות לא מורשות.

אכיפת הגבייה על חייבי ארנונה

בשל אופן ניהולה של מערכת אכיפת הגבייה בעירייה, קשה להבטיח שמחלקת הגבייה והעומד בראשה מקבלים הנחיות לפעולה באופן שאינו מותיר להם שיקול דעת, אלא סמכויות ביצוע בלבד, כפי שנדרש בפסיקה, בנוהל ובחזרה הגבייה.

למעלה משנה לא נקטה מחלקת הגבייה כל פעולת אכיפה לגביית חובות ארנונה של תושבים (קובץ חייבים מעודכן הועבר בפעם האחרונה לאישור הגזבר להמשך הפעלת האכיפה בנובמבר 2017). הגזבר לא קידם פעולות גבייה במהלך תקופה זו.

ההמלצות העיקריות

על העירייה לציין על כל חוזה שהיא צד לו את מועד חתימתו.

על העירייה לשלם לחברת הגבייה עמלה בהתאם לשיעור הנקוב בחוזה, שהוא גם שיעור העמלה שהציעה חברת הגבייה במכרז. על העירייה לקבץ

מתשלומיה לחברת הגבייה את הסכום העודף ששילמה לה שלא בהתאם לשיעור עמלה זה.

כדי להבטיח שכל ההשגות על חיובי הארנונה יטופלו כראוי וכדי לפקח על אופן הטיפול בהן, חובה על העירייה לנהל בסיס נתונים מעודכן ומסודר.

על העירייה לשמור את נתוני המדידות הישנים לצורך מעקב ולבצע את הקיזוזים מול חברת הגבייה באופן שוטף.

על העירייה למצוא פתרון שיאפשר בקרה לגזבר על השינויים המבוצעים במערכת בעת ביצועם.

על העירייה להקפיד ולקיים את הוראות הנוהל בנושא מתן אישורי העסקה לעובדי חברת הגבייה.

על העירייה למצות את זכותה, המעוגנת בחוזה הגבייה, לקבל מחברת הגבייה ללא תוספת תשלום מדידות באמצעות מודד מוסמך בהיקף של 10,000 מ"ר בשנה.

על העירייה להגביר את הפיקוח על עבודת חברת הגבייה ולאכוף עליה לקיים את הוראות חוזה הגבייה ואת הוראות הנוהל.

סיכום

דוח זה מצביע על התנהלות לקויה של עיריית כפר יונה בביצוע סקר נכסים לקביעת הארנונה בעיר. מאחר שמס הארנונה הוא אחד המקורות העיקריים למימון התקציב של הרשות המקומית לצורך ביצוע מטלותיה ומיזוי סמכויותיה ולמתן סל שירותים לתושב, ולמען הצדק וההגינות, חשוב שהליך גבייתו יהא תקין ושיווני. לשם כך חשוב לוודא שבסיס המס הוא נכון ומקיף את כל הנכסים שבתחום שיפוט העירייה. אי-קיום נאות של כל סעיפי ההתקשרות של העירייה עם חברת הגבייה, חריגה מתנאי ההתקשרות או היעדר פיקוח ובקרה נאותים על תהליך ביצוע הסקר - כל אלה עלולים לפגוע בקופה הציבורית ובאמון התושבים ברשות המקומית.

הדוח מצביע גם על ליקויים באופן התנהלותה של מחלקת הגבייה בעירייה. המחלקה מופעלת באמצעות חברת גבייה חיצונית באופן שאינו תואם את הנוהל שקבע משרד הפנים ואת חוזה הגבייה. במתכונת הנוכחית של הפעלת מחלקת הגבייה גם אין מתאפשרת לעירייה מידה מספקת של פיקוח ובקרה על הפעלתה בידי חברת הגבייה, וכל אלו יחדיו עלולים להביא לידי פגיעה בקופה הציבורית ובתושבים.

על העירייה להפיק לקחים מהליקויים שהועלו בדוח זה כדי שאלו לא יישנו, ולטפל לאלתר בנושא הפיקוח והבקרה על חברת הגבייה. מעורבות של ראש העירייה נדרשת לתיקון הליקויים שהועלו, לקידום סיומו של סקר הנכסים, לתיקון התנהלות מחלקת הגבייה ולהיערכות לסיום ההתקשרויות עם החברה.

מבוא

כפר יונה הוכרזה כמועצה מקומית בשנת 1940 וביוני 2014 קיבלה מעמד של עירייה. על פי נתוני משרד הפנים לסוף שנת 2017,⁶ מספר התושבים בתחום עיריית כפר יונה (להלן גם - העירייה) הוא 22,205, ומספר בתי האב - 7,419. על פי המדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, העיר מדורגת באשכול 7.⁷

במועד הביקורת עמד בראש עיריית כפר יונה מר אפרים דרעי, אשר כיהן בתפקיד משנת 1977 עד שהוחלף בבחירות בנובמבר 2018.

על פי הדוח הכספי המבוקר של העירייה לשנת 2017, תקציב העירייה בשנת 2017 היה כ-134 מיליון ש"ח. עודף התקציב השנתי הרגיל הסתכם ב-76,000 ש"ח. הגירעון המצטבר בתקציב הרגיל לסוף השנה היה כ-5.2 מיליון ש"ח. העירייה גבתה בשנת 2017 כ-37 מיליון ש"ח עבור ארנונה. חוב חייבי הארנונה לסוף שנת 2017, בכלל זה חובות מסופקים וחובות למחיקה, הסתכם בכ-16 מיליון ש"ח. שיעור הגבייה הכולל עבור הארנונה היה 92%.⁸

את מחלקת הגבייה בעירייה מפעילה ומנהלת חברת גבייה פרטית (להלן - חברת הגבייה או החברה). כל עובדי מחלקת הגבייה - מנהל המחלקה וחמש עובדות - הם עובדים של חברת הגבייה. גזבר העירייה, שהוא גם הממונה על הגבייה ומנהל הארנונה (להלן - הגזבר), הוא המפקח היחיד על פעילות המחלקה. לאחר סיום הביקורת פרש גזבר העירייה לגמלאות, ומחליפתו נכנסה לתפקיד בדצמבר 2018.

פעולות הביקורת

בחדשים מאי-נובמבר 2018 (להלן - תקופת הביקורת) בדק משרד מבקר המדינה את פעילות העירייה בנוגע לביצוע סקר נכסים לקביעת ארנונה ובנוגע להתקשרות עם חברת הגבייה.

6 על פי דוח הביקורת המפורט של העירייה לשנת 2017.

7 היישובים בארץ נחלקים לעשרה אשכולות על פי מצבם החברתי-כלכלי (היישובים המדורגים באשכול 1 הם ברמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר).

8 שיעורי הגבייה מהשוטף ומהפיגורים מחושבים ללא חובות מסופקים וחובות למחיקת ארנונה. שיעור הגבייה ללא ניכוי החובות האלה היה 69.3%.

רקע נורמטיבי

אחד המקורות העיקריים למימון התקציב לצורך ביצוע מטלותיה ולמיצוי סמכויותיה של רשות מקומית הוא הכנסות עצמיות. הכנסות אלו מבוססות בעיקר על תקבולי מס הארנונה שהרשות המקומית מטילה על המחזיקים בנכסים בתחומה, לפי ייעודם, שטחם ומיקומם. בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) נקבעו סמכויותיה של העירייה להטיל ארנונה, אגרות, היטלים ושאר תשלומי חובה, וכן לחוקק חוקי עזר כדי לאפשר לה לגבות אותם. עם חקיקת חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן - חוק ההסדרים), הפך הוא למקור הסמכות להטלת ארנונה.

לפי חוק ההסדרים ולפי תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007 (להלן - תקנות הארנונה), שהותקנו מכוח חוק זה, בכל שנת כספים תטיל רשות מקומית ארנונה כללית על הנכסים שבתחומה שאינם אדמת בניין⁹, וחובת התשלום תוטל על המחזיק בנכס. כן נקבע כי הארנונה תוטל באמצעות צווי ארנונה שתעדכן המועצה הנבחרת של הרשות המקומית מדי שנה בשנה, וכי הפקת שומות הארנונה וגבייתה מוטלות על הרשות המקומית.

הארנונה השנתית מחושבת לפי שטחו הכולל של הנכס. שיטת החישוב של שטחי הנכסים הנהוגה בכפר יונה היא "ברוטו-ברוטו"¹⁰.

בתקנות הארנונה נקבע כי הארנונה השנתית שתוטל על נכס תחושב לפי שטחו הכולל (במ"ר) שחושב לצורך הטלת מס הארנונה בשנה הקודמת, אלא אם כן התגלתה טעות בחישוב השטח שאינה תוצאה של שיטת חישוב שונה. בכך מקובעת למעשה שיטת המדידה של נכסים שהייתה נהוגה לפני כניסת התקנות לתוקפן. קיבוע שיטת המדידה נועד למנוע עקיפה של המגבלה על יכולת הרשויות המקומיות להעלות את שיעור העדכון של תעריפי הארנונה בתחומן באמצעות מדידה שונה של אותו נכס; הן אינן יכולות לשנותה או לעדכנה כדי להתאימה לשינויים בתחומן¹¹.

ביצוע סקר נכסים לקביעת הארנונה בתחום הרשות המקומית הוא אמצעי יעיל להתאים בין מספר הנכסים ושטחם והשימוש הנעשה בהם בפועל ובין רישומי

9 "אדמת בנין" כמשמעותה בסעיף 269 לפקודת העיריות: "כל קרקע שבתחום העיריה שאינה לא בנין ולא אדמה חקלאית ולא קרקע תפוסה".

10 ישנן ארבע שיטות עיקריות לחישוב שטחי נכסים לצורך הטלת ארנונה: בשיטת "נטו-נטו" - בשטח הנכס נכלל שטח הרצפה בלבד, ללא הקירות הפנימיים והחיצוניים; בשיטת "נטו" - נכללים שטח הרצפה והשטח שתופסים הקירות הפנימיים בלבד; בשיטת "ברוטו" - נכללים שטחי הרצפה ושטח הקירות הפנימיים והחיצוניים; בשיטת "ברוטו-ברוטו" - נכללים שטחי הרצפה, הקירות הפנימיים והחיצוניים וחלקו היחסי של הנכס בשטחים המשותפים, כגון מקלט, לובי, חדר מדרגות וחדרי אשפה.

11 במסגרת המאבק באינפלציה הדוהרת בשנות השמונים של המאה העשרים נחקק החוק לייצוב המשק, התשמ"ה-1985. לפי חוק זה הוגבלה סמכות הרשויות המקומיות להפחית את גירעון באמצעות העלאת תעריפי הארנונה, והועברה לשרי הפנים והאוצר הסמכות להעלאת התעריפים מעל תקרה מסוימת.

מערך הארנונה של הרשות. החקיקה הקיימת מאפשרת לרשויות המקומיות לבצע סקר נכסים, אך אינה מחייבת זאת. משרד הפנים דורש מרשויות מקומיות לבצע סקר נכסים כתנאי לאישור תוכנית הבראה (אם לא נעשה סקר כזה בארבע השנים שלפני הגשת תוכנית ההבראה לאישור), וכתנאי לקבלת החלק המותנה¹² במענק האיזון (אם הוא לא נעשה בחמש השנים הקודמות לשנת הזכאות)¹³.

12 בהסכמי ההבראה הותנה הענקת הכספים בכך שהרשויות המקומיות ישיגו את יעדי תוכנית ההבראה.

13 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014**, "ארנונה ברשויות המקומיות - הטלה, הנחות והסדרת הגבייה", עמ' 19.

סקר נכסים לקביעת ארנונה

מכרז מדידות וסקר שימושים לצורכי ארנונה

בפקודת העיריות נקבע כי עירייה לא תתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי. עוד נקבע כי שר הפנים יקבע בתקנות את צורת המכרז ואת הדרכים להזמנת ולקבלתן של הצעות מחיר.

בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות המכרזים), נקבעו הכללים לביצוע המכרז הפומבי ולניהולו. כללים אלו נועדו להבטיח כי ההכרעה על התקשרות העירייה עם גופי חוץ תהיה מבוססת על תהליך שוויוני ותחרותי אשר ינוהל באופן פומבי: המכרז יפורסם והליכי המכרז, החלטות הוועדה ונימוקיה יהיו פתוחים לעיון הציבור. במשך כל הליכי המכרז יש לשמור על סודיות, ובכלל זה יש להימנע מהדלפת מידע שלא כדין.

בסעיף 148 לפקודת העיריות נקבע כי המועצה תבחר מקרב חבריה ועדת מכרזים קבועה, שתפקידה לבדוק את הצעות המחיר המוגשות לעירייה בעקבות פרוסום מכרז ולהמליץ לפני ראש העירייה על ההצעה שלדעתה ראויה לאישור.

בנובמבר 2015 פרסמה העירייה מכרז פומבי (מס' 8/2015) ל"מדידות וסקר שימושים לצרכי ארנונה" (להלן - מכרז המדידות). במסמכי המכרז נכתב כי המדידות וסקר השימושים לצורכי ארנונה מטרתם לעדכן את מסד הנתונים של העירייה בנושא חיובי ארנונה, לרבות איתור נכסים שלא חויבו בארנונה. המדידות וסקר השימושים יתאמו את הוראות הדין בעניין ואת הוראות צו הארנונה המעודכן של העירייה. במסמכי המכרז נקבע כי העמלה המוצעת לא תעלה על 0.8 ש"ח למ"ר מדוד בתוספת מע"ם.

בפרוטוקול פתיחת תיבת מכרזים מדצמבר 2015 בנושא מכרז המדידות נרשמה הצעה אחת בלבד: של חברת הגבייה¹⁴. בפרוטוקול צוין כי חברת הגבייה ביקשה עמלה של 0.79 ש"ח למ"ר, וכי אומדן המכרז לגובה העמלה הוא 0.78 ש"ח למ"ר (הסכומים אינם כוללים מע"ם). בישיבת ועדת מכרזים שהתקיימה בינואר 2016 הכריזה הוועדה שחברת הגבייה היא הזוכה במכרז.

בעקבות זכייתה במכרז חתמה חברת הגבייה עם העירייה על "חוזה התקשרות לשירותי מדידות וסקר שימושים לצרכי ארנונה" (להלן - חוזה המדידות). החוזה שנחתם אינו נושא תאריך, ואין לדעת מתי נחתם. ממסמכים שהמציאה העירייה למשרד מבקר המדינה וממידע שנמסר מגזברות העירייה עולה שהחוזה נחתם

14 בתחילה התעניינו במכרז שתי חברות נוספות ואף עיינו במסמכי המכרז שבאתר האינטרנט של העירייה ופנו לעירייה בשאלות ובהבהרות, אולם רק חברת הגבייה קנתה את המסמכים והגישא הצעה.

בתחילת שנת 2016. יצוין כי במהלך הבדיקה הועלה כי גם חוזים אחרים שחתמה העירייה לא נשאו תאריך¹⁵.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי עליה להקפיד שבכל חתימת חוזה יצוין מועד חתימתו. צוין מועד חתימת החוזה מחויב מכוח כללי המינהל התקין, וייתכן שיהיה חשוב לצורך קיום הוראות החוזה; כך לדוגמה כאשר מועד קיום החיוב או סיום ההתקשרות נובעים ממועד חתימת החוזה, או כאשר בין הצדדים הוחלפו מסמכים שונים, ושאלת תוקפם המחייב נגזרת מהשאלה אם הם קודמים למועד חתימת החוזה או מאוחרים לו.

בתשובת העירייה מינואר 2019 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת העירייה) נמסר: "העירייה מקבלת את הערת המבקר ותפעל בהתאם. אנו נקפיד כי בכל חוזה יצוין מועד החתימה ונבצע על כך בקרה. לאחרונה פורסם בעירייה נוהל אשר יחייב את כל האגפים".

היקף המדידות

1. על פי מסמכי המכרז, מספר הנישומים הכללי בעיר (שאת נכסיהם החברה הזוכה אמורה למדוד) הוא כ-5,568; על פי מסמכי העירייה¹⁶ מספר נכסי המגורים נכון למועד פרסום המכרז, הוא כמספר הנישומים הכללי בעיר ושטח נכסי המגורים הוא 790,735 מ"ר; מספר נכסי התעשייה הוא 48 בשטח של 4,980 מ"ר; מספר נכסי המלאכה הוא 10 בשטח של 1,639 מ"ר; בנק אחד בשטח של 568 מ"ר; ו-160 נכסים עסקיים בשטח של 15,154 מ"ר. סה"כ השטח שיש למדוד על פי מסמכי המכרז הוא 813,076 מ"ר ב-5,787 נכסים.

במסמכי המכרז ובחוזה המדידות הודגש כי העירייה אינה מתחייבת להזמין מן הזוכה במכרז שירותי מדידות וסקר שימושים לצורכי ארנונה בהיקף כלשהו, כלומר העירייה רשאית להזמין מחברת הגבייה מדידות נכסים בהיקף שונה מזה שצוין במסמכי המכרז.

בסעיף 4.1 לחוזה המדידות נכתב כי "העירייה תזמין מהקבלן באמצעות הזמנת עבודה שתוצא לקבלן לאחר הודעה על הזכייה במכרז, ביצוע מדידות ארנונה וסקר שימושים ביחס לכלל נכסי המגורים בעיר". בהמשך הסעיף וכן בחלק "תנאים כלליים" שבמסמכי המכרז נכתב בין השאר כי "על הזוכה במכרז יהיה להשלים את ביצוע המדידות וסקר השימושים

15 חוזה למתן שירותי גבייה שחתמה העירייה עם חברת הגבייה בשנת 2014 וגם חוזה שהיא חתמה עם חברה אחרת למתן שירותי ייעוץ בתחום הטמעת מערכות מחשוב (ראו להלן).

16 על פי "דו"ח חישוב ארנונה לתקופה" מנובמבר 2015.

בנכסי המגורים, הכל על פי החוזה שבמסמכי המכרז, בעיר בתוך 420 יום [כלומר 14 חודשים] ממועד הוצאת הזמנת העבודה"¹⁷.

בפרק "הפרות וסעדים" בחוזה המדידות נכתב כי "מוסכם בין הצדדים כי איחור בהשלמת השירותים שבכל הזמנת עבודה מעבר לקבוע בסעיף 4.1 לעיל תזכה את העירייה בפיצויים מוסכמים וקבועים מראש בסך של 1,000 ש"ח לכל יום איחור".

נמצא כי העירייה לא הוציאה לחברת הגבייה "הזמנת עבודה", ולכן אי אפשר לקבוע מתי החלו המדידות ומתי היו אמורות להסתיים (לאחר 420 יום כאמור). ביולי 2016 פרסמה העירייה הודעה לתושבים על תחילת ביצוע סקר הנכסים¹⁸. ניתן להסיק מכך שהמדידות החלו בחודש יולי.

בתשובת חברת הגבייה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2019 (להלן - תשובת חברת הגבייה) נמסר כי העירייה לא הוציאה לה הזמנת עבודה מסודרת, ולכן לא ניתן לקבוע את זמן הביצוע ממועד תחילת העבודה. מבחינת חברת הגבייה, ביצוע הסקר באורח תקין מותנה בקבלת המסמכים האלה: אלפון נכסים עדכני למדידה, כתבי הסמכה למודדים והבהרות (הנחיות) מדידה לביצוע הסקר. חברת הגבייה הוסיפה כי מדידת העסקים החלה ביולי 2016, אולם מדידת נכסי המגורים החלה רק בינואר 2017. לטענתה, העיכוב הניכר בזמני ביצוע הסקר נבע מכך שהיא קיבלה את הבהרות המדידה הסופיות והחתומות מהעירייה רק בינואר 2017 בעקבות "פיצוח" צו המיסים (ראו להלן). מלבד זאת חל עיכוב בשל 1,500 בעלי נכסים (שהוגדרו "סרבנים וחמקנים") ושלא היה אפשר לתאם עימם את מדידת הנכסים.

מנתונים שהתקבלו מגזברות העירייה עולה כי עד סוף מרץ 2018, כחודש לאחר המועד שבו הייתה אמורה להסתיים מדידת נכסי המגורים, הגישה חברת הגבייה חשבונות לתשלום עבור מדידות בשטח כולל של 693,094 מ"ר¹⁹.

מהנתונים שהעבירה חברת הגבייה למשרד מבקר המדינה ביולי 2018 עולה שעד לאותו המועד נמדדו נכסים בשטח כולל של כ-769,049 מ"ר. דהיינו, כארבעה חודשים לאחר המועד שנקבע לסיום המדידות של נכסי המגורים, היא עדיין לא סיימה אותן.

מנהל מחלקת הגבייה מסר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי סקר הנכסים יסתיים כנראה רק בתחילת שנת 2019, גם משום שיש התנגדויות והשגות רבות. בפגישה שקיים צוות משרד מבקר המדינה עם

17 אשר לנכסים שאינם נכסי מגורים, בחוזה נקבע כי העירייה תוציא לחברת הגבייה הזמנת עבודה מפעם לפעם לפי שיקול דעתה, ועל החברה יהיה להשלים את המדידות בתוך 90 יום ממועד מסירת כל הזמנת עבודה.

18 באמצעות פרסום בעיתון ובאתר האינטרנט שלה, ולדברי מנהל מחלקת הגבייה, גם באמצעות הודעות לבתי התושבים.

19 השטח כולל את כל הנכסים - מגורים ועסקים - שנמדדו עד סוף מרץ 2018, בהתאם לדיווחי חברת הגבייה לעירייה.



בהיעדר הזמנת
עבודה תתקשה
העירייה לתבוע
מחברת הגבייה את
תשלום הפיצויים
המוסכמים (בסך של
1,000 ש"ח לכל יום
איחור) שנקבעו בחוזה
המדידות אם החברה
לא תעמוד בלוחות
הזמנים לסיום עבודות
המדידה

נציגי חברת הגבייה באוקטובר 2018 לא ידעו נציגי החברה לנקוב בתאריך הצפוי לסיום הסקר.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי הזמנת העבודה נועדה להגדיר את בסיס ההתקשרות בין הצדדים לחוזה. בהיעדר הזמנה זו אין לדעת מתי בדיוק החלו עבודות המדידה לסוגיהן, ומה בדיוק סוכם בין הצדדים בדבר היקף השירותים שיינתנו, תוכנית העבודה ולוחות הזמנים. יתרה מזאת, בהיעדר הזמנת עבודה תתקשה העירייה לתבוע מחברת הגבייה את תשלום הפיצויים המוסכמים (בסך של 1,000 ש"ח לכל יום איחור) שנקבעו בחוזה המדידות אם החברה לא תעמוד בלוחות הזמנים לסיום עבודות המדידה.

בתשובת העירייה למשרד מבקר המדינה נמסר כי העירייה מקבלת את ההערה ותפעל לפיה.

2. מנתוני סטטוס של העירייה מתחילת יולי 2017 עולה כי מספרם הכולל של הנכסים למדידה באותו המועד היה 6,500, כלומר 713 נכסים יותר ממספר הנכסים המצוין במסמכי המכרז.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי לא בדקה וממילא לא העריכה נכונה את מספרם הכולל של הנכסים למדידה, לא בשלב הפרסום של מכרז המדידות ולא במועד החתימה על חוזה המדידות (שנחתם כאמור בתאריך לא ידוע בשנת 2016). אין זה סביר שבפרק הזמן שחלף ממועד פרסום המכרז ועד מועד עדכון הסטטוס האמור (כשנה ושבעה חודשים) נוספו 713 נכסים למדידה שהעירייה לא ידעה על קיומם ועל הצורך במדידתם. בשל ההערכה השגויה של מספר הנכסים למדידה נפגעת יכולת העירייה לעמוד על קיום הוראות החוזה בנוגע למועד סיום המדידות ולדרוש את הפיצוי המוסכם בחוזה בגין איחור בהשלמתן. מכל מקום, מאחר שמדידת כל הנכסים הייתה אמורה להימשך 14 חודשים, מדידת 713 נכסים נוספים אינה מצדיקה תוספת של למעלה משמונה חודשים למשך המדידות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה חברת הגבייה כי עד פברואר 2019 הגישה לעירייה סקר נכסים של כ-6,070 נכסים בשטח של כ-927,203 מ"ר. הפער נובע בעיקרו ממדידות של נכסים שנמצאו בשלבי בנייה במהלך הפרויקט, ועורך המכרז לא הביאם בחשבון בעת כתיבת המכרז.

העירייה השיבה למשרד מבקר המדינה כי במכרז המדידות לא הובאה בחשבון התוכנית לבנייה רוויה בעתיד, מאחר שלפי לוח הזמנים שנקבע בחוזה היו המדידות צריכות להסתיים קודם אכלוס השכונות החדשות. במועד פרסום המכרז הייתה מגבלה בנושא התחבורה שהגבילה את מתן היתרי הבנייה מכוח תב"ע בשתי שכונות. לקראת סוף שנת 2016 הוסרה המגבלה, ובעקבות זאת יתווספו 1,600 יחידות דיור.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי מאחר שביוני 2017 טרם הסתיימה בנייתן של 1,600 יחידות דיור, ממילא הן אינן נכללות בתוספת האמורה של 713 נכסים שהעירייה לא כללה במכרז אך הוסיפה למניין הנכסים שעל חברת הגבייה למדוד.

3. על פי תקנה 3(7)(ב) לתקנות המכרזים, העירייה רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז, אם החוזה יעלה את הוצאות העירייה על ידי הוספת פרטים לחוזה קיים, ובלבד ששיעור העלאת ההוצאות בשל כך לא יעלה על 25% מכלל הוצאות העירייה על פי החוזה הקיים, או על 50% - אם המועצה קבעה שעריכת המכרז לא תביא תועלת.

מהנתונים שהעבירה חברת הגבייה למשרד מבקר המדינה עולה כי עד אוקטובר 2018 נמדדו נכסים בשטח כולל של כ-873,922 מ"ר. לדברי נציגי חברת הגבייה, העירייה ממשיכה להעביר לחברה למדידה בנייני מגורים חדשים שבנייתם אך הסתיימה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי מאחר שלא אמדה את היקפי הבנייה החדשה ולא כללה אותם במכרז, עליה להקפיד שערכה הכספי של התוספת לשטח שחברת הגבייה מודדת לא יעלה על 25% מהסכום הנקוב במסמכי המכרז.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה השיבה העירייה כי משהתברר שיש צורך בהרחבת ההסכם, הופסקו התשלומים לחברת המדידות, והנושא הובא לבדיקתה של ועדת ההתקשרויות. בהתאם לחוות הדעת בעל פה שהביעה היועצת המשפטית של העירייה בישיבת ועדת ההתקשרויות, יובא ההסכם לאישור מועצת העיר בפברואר 2019 לצורך הרחבת ההתקשרות ב-50%.

בבירור של משרד מבקר המדינה במרץ 2019²⁰ נמצא כי מועצת העירייה התכנסה בפברואר 2019 ואישרה את הרחבת ההתקשרות עם חברת הגבייה ב-50% לצורך מדידות נכסים.

ביצוע המדידות

ביוני 2016 כאמור הודיעה העירייה לתושבי העיר: "בימים אלה החלה עיריית כפר יונה בביצוע סקר נכסים ברחבי העיר... במסגרת הסקר ימדדו כל המבנים ברחבי העיר בהתאם לתוכנית עבודה מסודרת... על מנת לקבל נתוני אמת תתבצע המדידה על ידי סוקרים אשר יבצעו את המדידה תוך תיאום עם מחזיקי הנכסים. בתום הסקר תשלח שומה מעודכנת לכל מחזיק אשר יתגלה שינוי בשטח ו/או בשימוש בנכס".

צוות המדידות

1. במסמכי המכרז נכתב כי כל מציע יוזמן להציג מצגת לפני הצוות המקצועי של העירייה. במצגת זו הוא יציג את צוות הניהול מטעמו שיכלול ראש צוות המדידות המוצע למתן השירותים לעירייה, מנהל בכיר אשר ייתן תמיכה מקצועית, הדרכה, פיקוח ויועץ ולווי וכן ראש צוות G.I.S²¹ (להלן - צוות הניהול). לא ניתן להציג חלופות וחובה על המשתתף שיזכה במכרז להעסיק אך ורק את ראש הצוות שהוצג בפני הצוות המקצועי²².

הועלה שחברת הגבייה לא הוזמנה להציג מצגת לפני הצוות המקצועי של העירייה כפי שנדרש במסמכי המכרז.

במסמכי המכרז שהגישה חברת הגבייה לעירייה נרשמו שמות העובדים ב"צוות הניהול של הקבלן": המנהל הבכיר, ראש צוות המדידות וראש צוות G.I.S.

נמצא כי בפועל, ראש צוות המודדים אינו מי שצוין במסמכי המכרז.

בתשובת חברת הגבייה למשרד מבקר המדינה נטען כי העובד ששימש בפועל ראש צוות המדידות החל את עבודתו בחברה חמישה ימים לאחר שהוגשו מסמכי המכרז. מלבד זאת, העובד שרשום במסמכי המכרז כראש הצוות ניהל את הפרויקט באופן צמוד לאורך כל תקופת הפרויקט, וראש הצוות החדש לא הועסק במקומו אלא כתגבור.

2. על פי חוזה המדידות, נאסר על הקבלן "למסור לקבלן משנה מתן חלק מהשירותים, אלא בהסכמת המנהל, מראש ובכתב".

הועלה כי בעבודת המדידות הועסקו שני צוותים. המודד המוסמך האחראי בשני הצוותים, שהוא גם שכיר של חברת הגבייה, העסיק בעבודות המדידה קבלני משנה. הם היו חברי צוות המודדים הראשון²³ והחלו את עבודת המדידות בסוף שנת 2016. כל חברי הצוות הזה קיבלו הסמכה להעסקתם מהגזבר וממנכ"ל העירייה.

מנכ"ל העירייה וחברת הגבייה נדרשו להמציא למשרד מבקר המדינה מסמכים המעידים כי העירייה ידעה שיש בצוותים מודדים שהם קבלני משנה ואישרה "מראש ובכתב" את העסקתם במדידות כנדרש בחוזה המדידות. המנכ"ל השיב כי למיטב הבנתו אין מדובר בקבלני משנה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה חברת הגבייה כי העבודה שנמסרה לקבלני המשנה הייתה עבודת המדידות בלבד, ואילו את הפיקוח על כלל המדידות ואת הגשת התוצרים ביצעה היא עצמה. מכל מקום, כל המודדים אשר עבדו כקבלני משנה קיבלו מראש העירייה תעודת הסמכה לביצוע עבודת המדידות.

21 Geographic Information System - מערכת מידע גיאוגרפי, ובה כלים לעבודה עם מידע גיאוגרפי דיגיטלי.

22 על פי מסמכי המכרז, הצוות המקצועי כולל את הגזבר, המנכ"ל ומהנדס העירייה.

23 המודד המוסמך האחראי בשני הצוותים, שהוא גם הבעלים של חברת מדידות, שילם את שכרם.

לאחר שהתגלו טעויות במדידת שטח הנכסים (ראו להלן בפרק "הנחיות לביצוע המדידות" ובפרק "מדידות חוזרות") ובעיות בתפקוד המודדים, בכלל זה בהתנהלותם מול התושבים, החליטה חברת הגבייה להחליף את קבלני המשנה בצוות מודדים שכירים מקרב עובדיה, וצוות זה החל את עבודתו בתחילת יולי 2017. לצוות המודדים השני נוספו גם שני עובדים כקבלני משנה. כל חברי הצוות השני קיבלו אישורים והסמכות מהגזבר וממנכ"ל העירייה להעסקתם במדידות.

בפרוטוקול ישיבת מועצת העירייה מיוני 2017 בנושא אישור צו הארנונה לשנת 2018 ציין ראש העירייה לשעבר: "כנראה נפלנו בקבוצת מודדים הקודמת שהייתה קצת בעייתית והחלפנו אותה". יצוין כי גם לאחר החלפתה התקבלו בעירייה פניות והשגות של תושבים, וחלק הארי של הפניות שהתבררו נמצאו מוצדקות (ראו להלן בפרק "השגות ארנונה").

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי ההוראות במכרז ובחוזה המדידות לגבי כוח האדם המופקד על ביצוע המדידות נועדו להבטיח קבלת אחריות, הקפדה על איכות המדידות ופגיעה מזערית בתושבים, ולכן היה עליה להקפיד על קיומן.

הנחיות לביצוע המדידות

1. כדי להנחות את המודדים בשטח כיצד למדוד את הנכסים ולחשב את השטחים לחיוב, היה צורך בביאור ("פיצוח") צו הארנונה של העירייה. לשם כך התקיימה בנובמבר 2016 ישיבת עבודה²⁴, ובסיומה הוכן המסמך "הנחיות מדידה כפר יונה". המסמך נחתם בחותמות של העירייה ושל הגזבר. חברת הגבייה מסרה למשרד מבקר המדינה כי מסמך זה הוא שהנחה בפועל את המודדים בעבודתם (להלן - מסמך ההנחיות המעודכן).

למסמך ההנחיות המעודכן קדמו מסמכי הנחיות אחרים, שתוקנו ועודכנו בין השאר בעקבות בעיות וטעויות שהתגלו בעבודת השטח. ואולם בשום נוסח, ובכלל זה בנוסח האחרון והמעודכן ביותר, לא צוין תאריך. לפיכך אין לדעת אם המודדים הסתמכו במדידות על המסמך האחרון או על קודמיו.

נמצא כי גם במסמך ההנחיות המעודכן נפלו טעויות שהטעו את המודדים בשטח: במסמך לא צוין כנדרש שכל סוג של מרחב מוגן (ממ"ד), גם כזה הנמוך מ - 2.20 מ', מחויב בארנונה; טעויות נפלו גם בניסוח ההנחיות לגבי חיוב מרתפים; ולא הייתה הנחיה ברורה לגבי חיוב חניות תת-קרקעיות בבנייה רוויה.

על פי מסמך ההנחיות המעודכן, שאמור היה להנחות את המודדים בעבודתם, יש לחייב בארנונה כל חנייה מקורה צמודה שגובה תקרתה מעל 2.20 מ'.

24 בישיבה השתתפו הגזבר, מנהל אגף ההכנסות, המנהל האזורי של חברת הגבייה ויועץ חיצוני (ראו להלן).



גם במסמך ההנחיות
המעודכן נפלו טעויות
שהטעו את המודדים
בשטח; ההחלטה של
העירייה שלא לחייב
בארנונה חניונים תת-
קרקעיים בבנייה רוויה,
גם אם תקרתם גבוהה
מ-2.20 מ', מנוגדת
לצו הארנונה שלה

מבדיקה של חיוב חניונים תת-קרקעיים בבנייה רוויה באחד המתחמים בעיר נמצא כי במכתב מדצמבר 2016 הורה הגזבר למנהל הגבייה שאין לחייב את מרתפי החנייה במתחם. לפיכך הופחתה שומת הארנונה לחיוב לדיירי בניינים אלו בכ-35 מ"ר לכל דירה.

בפרוטוקול ישיבת עבודה מיוני 2018 נקבע כי "הוחלט באופן גורף שלא לחייב את החניונים התת קרקעיים בבנייה רוויה גם אם גובה החניון מעל 2.20".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי ההחלטה שלא לחייב בארנונה חניונים תת-קרקעיים בבנייה רוויה, גם אם תקרתם גבוהה מ-2.20 מ', מנוגדת לצו הארנונה שלה, וכי על העירייה להקפיד לגבות מהתושבים ארנונה באופן שוויוני ואחיד ובהתאם לצו הארנונה שלה. כדי למנוע חוסר אחידות במדידות וחובים שגויים (ראו להלן בפרק "השגות על חיובי ארנונה"), היה על העירייה להעביר את מסמך ההנחיות המעודכן לאישור היועצת המשפטית של העירייה ולהמציא למודדים מסמך הנחיות מחייב.

בתשובת העירייה למשרד מבקר המדינה נכתב כי "ביום 17.11.2016 נשלח מסמך הנחיות מחייב לחברת המדידה עליו חתומים גזבר העירייה והיועצת המשפטית. בהמשך למסמך זה הנחה גזבר העירייה בע"פ את חברת המדידות שעל כל המדידות להתבצע בהתאם לו". העירייה צירפה לתשובתה את מסמך ההנחיות.

כאמור, חברת הגבייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא קיבלה את הבהרות המדידה הסופיות והחתומות מהעירייה (בעקבות פיצוח צו המיסים) רק בינואר 2017. החברה צירפה לתשובתה מסמך שכותרתו "הבהרות מדידה כפר יונה" ועליו חתום גזבר העירייה; ליד החתימה רשום התאריך 17.1.17. לטענת חברת הגבייה מסמך זה הוא המסמך המחייב של פיצוח צו הארנונה שמסרה לה העירייה, ועל פיו ביצעה את המדידות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי שלושת מסמכי פיצוח צו הארנונה - מסמך ההנחיות שצירפה לתשובתה העירייה; המסמך שהומצא למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כביאור המעודכן של צו הארנונה, שלפיו עבדו המודדים; והמסמך מיום 17.1.17 שצירפה חברת הגבייה לתשובתה - שונים זה מזה. מאחר שכל המסמכים חתומים בחותמות של העירייה ושל גזבר העירייה, ושניים מהם כאמור אינם נושאים תאריך, ומאחר שלמסמכים אלו קדמו כאמור עוד מסמכים שבכולם התגלו טעויות, אין לדעת על סמך אילו הנחיות ביצעו המודדים את המדידות בכל מועד.

העירייה מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה כי בעקבות ישיבת היערכות בתחום הארנונה לשנת 2019 שהתקיימה בעירייה בדצמבר 2018

התבקשה היועצת המשפטית לחוות את דעתה בנושא תחולת צו הארנונה על חניונים תת-קרקעיים. נוסף על כך הגישה העירייה בתחילת מרץ 2019 למשרד הפנים ולמשרד האוצר בקשה לאישור שינוי בצו הארנונה של העירייה לשנת 2019 ובה ביקשה פטור מתשלום ארנונה על מרתף חנייה בבניין שגובה הכניסה אליו עד 2.20 מ'. העירייה ציינה כי היא ממתינה לתגובת משרדי הפנים והאוצר בנושא.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה חברת הגבייה כי פעלה בהתאם להנחיות העירייה.

2. בעקבות הבעיות שהתעוררו בקשר לעבודות המדידה מינה ראש העירייה ועדה בהרכב חברי הנהלה, כדי לבחון את צו הארנונה, את הפרשנות שניתנה לצו ואת ההוראות שניתנו למודדים ולהציג את מסקנותיה לתושבים.

הוועדה התכנסה ביולי 2017, אולם הישיבה לא תועדה, ולא התקבלו בה כל החלטות או מסקנות, וממילא לא נמסרו הבהרות כלשהן לציבור התושבים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי נוכח הבעיות והטעויות שהתגלו בביצוע המדידות וההשגות הרבות שהוגשו (ראו להלן), ראוי היה למנות לחברה בוועדה גם את היועצת המשפטית של העירייה או נציג מטעמה, לדרוש מהוועדה לבצע תהליך מסודר ומתועד של הפקת לקחים ולקבל החלטות בהתאם למסקנותיה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה טענה העירייה כי הוועדה הורכבה מחברי הנהלה בלבד, ומטרתה הייתה להמליץ לראש העירייה על שינויים עתידיים. לוועדה לא הייתה כל סמכות לקבל החלטות בנוגע לביצוע פרויקט המדידות או לשנות את אופן התנהלות חברת המדידות, ולכן לא היה כל צורך לצרף לוועדה את אנשי המקצוע.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי על פי פרוטוקול ישיבת המועצה מיוני 2017, שבה אושר צו הארנונה לשנת 2018, ראש העירייה אמר כי בישיבת ההנהלה ימנו ועדה כדי שתבחן את צו הארנונה ואת ההנחיות שניתנו למודדים ותצא בהודעה לציבור. בפועל, אף שוועדה כזו מונתה לכאורה, היא לא פעלה כל עיקר כפי שהתבקש.

תשלומים

1. בחוזה המדידות נקבע כי "הקבלן זכאי לתשלום בהתאם להזמנת/ות העבודה שנמסרו לו, העמלה שהוצעה על ידו במכרז, כפי שנתקבלה על ידי העירייה ... סכום העמלה הינו קבוע וסופי... היה וכתוצאה מדו"ח מדידות ו/או סקר שימושים יקטן ו/או יגדל החיוב לנכס, לא יגרע הדבר מהתשלומים המגיעים לקבלן". משמעות הדבר היא שחברת הגבייה מקבלת תשלום בהתאם לסך כל "השטח המדוד" של הנכסים שהיא מודדת, ולא לפי סך כל "השטח לחיוב", שהוא השטח שבגינו העירייה גובה את הארנונה מהתושבים.

עם זאת נקבע בחוזה המדידות, כי אם בעקבות בדיקות חוזרות, השגות או עררים תידרש העירייה להפחית או לבטל חיוב בגין נכס שנקבע על סמך דוח מדידות ושימושים שהגיש הקבלן, "יחזיר הקבלן לעירייה כל תשלום ששולם לו בגין השטח שהוקטן".

נמצא כי הקיזוזים בין החברה לעירייה אינם נעשים באופן שוטף, אלא ייעשו רק בתום סקר המדידות. יצוין כי כאשר מוזנים למערכת הממוחשבת נתונים חדשים של שטח מדוד, הנתונים הקודמים "נדרסים", ולא ניתן לדעת מה היה השטח המדוד במדידה הקודמת.

עוד נמצא כי למעלה מ-200 בעלי נכסים הגישו בקשות לבדיקות חוזרות של המדידות, ואלו נמצאו מוצדקות (ראו להלן בפרק "השגות על חיובי ארנונה"). מאחר שלעירייה ולחברה אין נתונים מרוכזים ומלאים על כלל ההשגות והעררים שהוגשו, וגם אין להן נתונים על סך כל השטח המדוד הקודם, לא ברור כיצד תוכל העירייה לבדוק אם עומדת לה הזכות לקבל מחברת הגבייה החזר כספים, ומהו סכום ההחזר.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי היה עליה לשמור את נתוני המדידות הקודמות לצורך מעקב ולבצע את הקיזוזים עם חברת הגבייה באופן שוטף.

בתשובת העירייה למשרד מבקר המדינה נכתב כי נתוני המדידה הקודמים נשמרו במערכת הגזברות בנפרד מהקבצים המשמשים את מחלקת הגבייה בצמוד לכל חשבון שאושר לתשלום לחברת הגבייה. העירייה תבדוק לגבי כל נכס מה היה שטחו המדוד הקודם ומהו השטח המדוד העדכני, תרכז את הנתונים בטבלת אקסל ותבצע מול חברת הגבייה התקזוז בהתאם.

2. במסמכי המכרז שהגישה חברת הגבייה לעירייה היא ביקשה כאמור לקבל עמלה של 0.79 ש"ח בתוספת מע"מ כדין "בגין כל מ"ר למגורים, מסחר תעשייה וכיו"ב סווגים שעל פי דין ו/או על פי צו הארנונה של עיריית כפר יונה, שיימדד ויאושר" (כך גם נרשם כאמור בפרוטוקול של פתיחת תיבת המכרזים).

לא נמצאו אסמכתאות
לכך שהוגדרו יעדים,
לוחות זמנים ותאריכי
ביקורת בדבר
התקדמות מתן
השירותים כנדרש
בחווה המדידות. לכל
אלו חשיבות לצורך
הפיקוח והבקרה על
יישום הוראות החווה

בביקורת בגזברות העירייה נמצא שהסכומים שהועברו לחברת הגבייה חושבו לפי עמלה גבוהה יותר: 0.80 ש"ח למ"ר בתוספת מע"ם, שהיא העמלה המרבית על פי מסמכי המכרז. מאחר שעל פי המכרז והחווה, על חברת הגבייה למדוד נכסים בהיקף של 813,076 מ"ר, יוצא שבפועל תשלם העירייה לחברת הגבייה כ-8,130 ש"ח יותר ממה שנקבע בחווה (וזאת בלי להביא בחשבון את הנכסים החדשים שהעירייה הוסיפה למדידות).

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי עליה להקפיד לשלם לחברת הגבייה עמלה בהתאם לשיעור הנקוב בחווה, שהוא גם שיעור העמלה שהציעה חברת הגבייה במכרז. על העירייה לקזז מתשלומיה לחברה את הסכום העודף ששילמה לה שלא בהתאם לשיעור עמלה זה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה כי פנתה לחברת הגבייה בנוגע לתעריף המופיע בחשבונות. בעקבות הפנייה התחייבה חברת הגבייה כי תתקן את החיובים ל-0.79 ש"ח למ"ר, והעירייה תקבל זיכוי על ההפרש.

בתשובת חברת הגבייה למשרד מבקר המדינה נמסר כי נעשתה טעות בחשבון הראשון, והיא נגררה לאורך כל החשבונות שהוגשו לעירייה, וכי יבוצע קיזוז בגין הפרשי העמלות.

במרץ 2019 שלחה חברת הגבייה למשרד מבקר המדינה מסמך שכותרתו "דוח התחשבוניות לאחר קיזוז עמלה ולאחר קיזוז השגות/שינויים - סקר מדידות כפר יונה", וממנו עולה שעל חברת הגבייה להשיב לעירייה סכום של כ-37,035 ש"ח (לא כולל מע"ם).

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי עליה לבצע קיזוז מהתשלומים שעליה לשלם לחברת הגבייה בהתאם להתחשבוניות בינה ובין החברה.

פיקוח ובקרה

בחווה המדידות נקבע כי "יוגדרו מראש תאריכי ביקורת, יעדים, לוח, אבני דרך, בדבר התקדמות מתן השירותים".

עוד נכתב בחווה המדידות כי "המנהל [הגזבר או מי שימונה מטעמו] יפעל לפקח על מתן השירותים על ידי הקבלן. המנהל יהיה מוסמך לבקר, לבדוק ולפקח על התאמה, טיב ואיכות השירותים להוראות חווה זה".

בביקורת לא נמצאו אסמכתאות לכך שהוגדרו יעדים, לוחות זמנים ותאריכי ביקורת בדבר התקדמות מתן השירותים כנדרש בחווה המדידות. לכל אלו חשיבות לצורך הפיקוח והבקרה על יישום הוראות החווה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הבהירה העירייה כי אחת לתקופה דרש הגזבר וקיבל לידיו דוח סטטוס על התקדמות המדידות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי קבלת דוחות סטטוס אחת לתקופה המציגים את מספר הנכסים שנמדדו עד למועד הדיווח אינם בגדר פיקוח והבקרה שהעירייה מחויבת לבצע על פי כללי המינהל התקין ועל פי חוזה המדידות.

התקשרות עם יועץ חיצוני

העירייה מעסיקה יועץ חיצוני לנושא הטמעת מערכות המחשוב שלה. הועלה כי העירייה החליטה שהיועץ יסייע לגזבר בפיקוח ובבקרה על התנהלות סקר הנכסים בעיר. יצוין כי מנהל מחלקת הגבייה מנוע מלפקח על עבודת המדידות של חברת הגבייה ולבקר אותה מאחר שהוא כאמור עובד החברה ולכן מצוי בניגוד עניינים. היועץ החיצוני הוא הבעלים של חברת ייעוץ פרטית, וההתקשרות החוזית של העירייה נעשתה עם החברה (להלן - היועץ).

מבדיקת הליך ההתקשרות עולה כי בפועל לא הייתה כל התקשרות בכתב שממנה עולה כי היועץ התחייב לתת לעירייה גם שירותי פיקוח ובקרה כאמור. לדברי היועץ, הוא החל לתת לעירייה בהתנדבות שירותי פיקוח ובקרה רק מיוני 2017. כלומר, גם לדבריו, במשך כשנה ממועד תחילת המדידות של חברת הגבייה לא היו כל פיקוח ובקרה על עבודת המודדים. גם לגבי התקופה שבה נתן היועץ לדבריו שירותי פיקוח ובקרה אלו לא נמצאו אסמכתאות ותוצרי עבודה שיעידו כי אכן התקיים הליך יעיל ואפקטיבי כנדרש. להלן פירוט הממצאים:

1. ביולי 2016 נחתם בין העירייה ליועץ הסכם לתקופה של שישה חודשים לקבלת שירותי ייעוץ להטמעת שירותי מחשוב שמספקת חברה חיצונית לעירייה. בפברואר 2017 נחתמה בין הצדדים תוספת להסכם, ולפיה תוארך תקופת ההסכם בעוד שישה חודשים, כלומר עד יולי.

בשנת 2018 נחתם הסכם נוסף באותו עניין (להלן - הסכם 2018). ההסכם אינו נושא תאריך, למעט השנה. לא נמצא הסכם בין הצדדים מיולי 2017 ועד לחתימה על הסכם 2018, ולא ברור אם היה הסכם כזה. בהסכם 2018 אין כל אזכור לכך שהוא ממשיך התקשרות קודמת ובתנאים דומים. עוד נקבע בהסכם 2018 כי "כל שינוי ו/או תוספת להסכם זה יש לערכם בכתב ולהחתים כדין את הצדדים להסכם זה וכל שינוי ו/או תוספת שלא יעשו בכתב לא יהיה להם כל ערך וכל תוקף מחייב".

נמצא כי בשום הסכם מההסכמים שנחתמו בין העירייה ליועץ לא צוין שעל היועץ לתת גם שירותי פיקוח ובקרה על התנהלות סקר הנכסים ועל החברה המבצעת את הסקר.

מנכ"ל העירייה מסר למשרד מבקר המדינה כי לא נחתם עם היועץ הסכם נפרד בקשר לתפקיד הנוסף, ולא שולמה לו על כך תוספת תשלום. את התפקיד הנוסף הוא אמור לבצע במסגרת ההתקשרות החוזית הקיימת. היועץ מסר למשרד מבקר המדינה כי החל לייעץ לעירייה בנושא הטמעת מערכות המחשוב כאמור, ומשום שהוא בעל ניסיון וידע גם בפיקוח ובקרה על הטמעת מכרזים ועל יישומם בתחום המדידות לצורך גביית ארנונה, ביקשה ממנו העירייה לשמש גם מבקר ומפקח על התנהלות סקר הנכסים. היועץ הסכים והחל לתת שירותי פיקוח ובקרה ללא תשלום נוסף כאמור מיוני 2017, עת החל צוות המודדים השני את עבודתו.

יוצא אפוא כי מחויבותו של היועץ לבצע פיקוח ובקרה על עבודת המדידות אינה מעוגנת בשום הסכם.

2. בהסכם 2018 נקבע כי על היועץ להגיש לעירייה דוחות תקופתיים על התקדמותו בביצוע עבודותיו; אבל בעירייה לא נמצאו דוחות ודיווחים על עבודתו בייעוץ להטמעת מערכות המחשוב, ולמשרד מבקר המדינה לא הומצאו דוחות ודיווחים על עבודתו בפיקוח ובקרה על סקר הנכסים.

היועץ המציא למשרד מבקר המדינה מסמכים, אך אלו לא העידו על פעולות של פיקוח ובקרה על חברת הגבייה ועובדיה (ובכללם קבלני המשנה שהעסיקה) בכל הקשור לסקר הנכסים שהיא מבצעת בעיר. נראה לכאורה שהיועץ מסייע בעבודת מחלקת הגבייה בעקבות הסקר, למשל במשלוח הודעות לנישומים. לא נמצאו אסמכתאות לעבודותיו, למשל לבדיקות מדגמיות שערך לצורך בקרה ושלדבריו, במהלכן הוא מצא טעויות במדידות ובעקבות זאת ביקש מחברת הגבייה לבדוק שנית את הנתונים או אף למדוד מדידות חוזרות. יצוין כי המסמכים שהמציא היועץ למשרד מבקר המדינה הם מפרברואר 2017; אבל לדבריו ולדברי העירייה, עבודת הפיקוח והבקרה שלו החלה רק ביוני באותה השנה.

היועץ אף מסר למשרד מבקר המדינה כי לא הוגדרו מראש ובכתב יעדים, לוחות זמנים ותאריכי ביקורת בדבר התקדמות מתן השירותים, כנדרש בחוזה עם חברת הגבייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי היה עליה להבטיח שיתקיימו הליכי פיקוח ובקרה של ממש על עבודת המדידות של חברת הגבייה, כנדרש בחוזה המדידות, ובכלל זה הגדרת תאריכי ביקורת, יעדים, לוחות זמנים ואבני דרך בדבר התקדמות הפרויקט. משהחליטה העירייה שיועץ חיצוני יבצע תפקיד זה, היה עליה לעגן זאת בחוזה כתוב, ובו הגדרה ברורה של דרישות התפקיד ושל מחויבות היועץ לביצוען, גם כדי שהיא תוכל לעמוד על קיום התחייבותיו כלפיה וגם כדי שלא תהיה חשופה לתביעות. אי-סיכום הדברים בכתב אינו עולה בקנה אחד עם כללי המינהל התקין. כמו כן, היעדר פיקוח ובקרה נאותים תרם לפגיעה באיכות עבודת המדידות (ראו גם להלן).

בתשובתה למשרד מבקר המדינה השיבה העירייה כי היא מקבלת את הערתו ותפעל בהתאם.

השגות על חיובי ארנונה

לחייבים בתשלום ארנונה עומדת הזכות להשיג על חשבון הארנונה שקיבלו. הדין המסדיר את נושא ההשגה והערר על קביעת ארנונה כללית הוא חוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), התשל"ו-1976 (להלן - חוק הערר). בחוק נקבע כי מי שחויב בארנונה רשאי להשיג עליה לפני מנהל הארנונה בתוך 90 ימים מיום קבלת השומה. על מנהל הארנונה להשיב על ההשגה בתוך 60 יום מיום קבלת ההשגה (ועדת הערר יכולה להאריך את מתן התשובה ב-30 יום נוספים). לא השיב מנהל הארנונה בפרק זמן זה, תיחשב ההשגה כאילו התקבלה. הרואה את עצמו נפגע מתשובת מנהל הארנונה שמורה לו הזכות להגיש ערר לוועדת הערר בתוך 30 יום מיום שנמסרה לו תשובת מנהל הארנונה. על החלטת ועדת הערר רשאים העורר ומנהל הארנונה לערער לפני בית המשפט לעניינים מינהליים. כאמור, גזבר העירייה מונה להיות מנהל הארנונה.

השגה ניתן להגיש מהטעמים האלה: (א) מיקום הנכס - הנכס אינו נמצא באזור שנקבע בהודעת התשלום; (ב) סוג הנכס - אינו תואם את האמור בהודעת התשלום; (ג) גודל הנכס - שטח הנכס בפועל אינו תואם את השטח המחויב; (ד) סיווג הנכס - השימוש שנעשה בנכס בפועל אינו תואם את השימוש המחויב; (ה) זהות המחזיק בנכס - מי שחויב בתשלום אינו המחזיק בנכס; (ו) אם מדובר בנכס מסוג עסק המוחזק על ידי חברה פרטית - מי שחויב בתשלום אינו בעל השליטה בחברה או שהחוב נפרע בידי החברה.

בסיס הנתונים

על פי נתוני העירייה, עד תחילת יולי 2017 התקבלו בעירייה 107 פניות והשגות של תושבים בנוגע לשומות הארנונה המעודכנות שקיבלו בעקבות סקר הנכסים. יצוין כי חלק מהפניות אינן מוגשות בכתב, כנדרש על פי החוק לצורך הגדרתן כהשגות, אלא נעשות בטלפון, במייל או בפנייה של התושב אל עובדי מחלקת הגבייה, והן מטופלות במחלקה בהתאם לצורך (כל הפניות וההשגות ייקראו להלן - השגות).

מבדיקה של ההשגות שהגיעו למחלקת הגבייה בעירייה נמצא כי במחלקה אין מידע מרוכז, שלם ומעודכן עליהן, ולפיכך לא ניתן לקבל בזמן אמת תמונת מצב מלאה ומעודכנת בנושא.

1. לבקשת משרד מבקר המדינה, הומצא לו מסמך אקסל האמור להכיל ריכוז של השגות התושבים על שומת הארנונה שנשלחה אליהם לאחר מדידת נכסים שברשותם או שהם מתגוררים בהם (להלן - מסמך ריכוז ההשגות).

על פי מסמך ריכוז ההשגות, עד מאי 2018 (מועד עריכת המסמך) הוגשו לעירייה 144 השגות.

נמצא כי מסמך ריכוז ההשגות לא כלל רישום של כל ההשגות שנעשו עד לאותו המועד. עובדת במחלקת הגבייה הסבירה כי מפאת עומס הפניות לא כולן תועדו במסמך, אבל תועדו בו פניות שנשלחו בכתב בדואר רשום. בבדיקה של מדגם השגות, ובכלל זה בדיקה של תיק השגות שנשלחו בכתב בדואר רשום, נמצא כי גם חלק מההשגות אלה לא תועדו במסמך ריכוז ההשגות.

משרד מבקר המדינה השווה בין מסמך ריכוז ההשגות לבין מסמך שרוכזו בו השגות נכון למועד מוקדם יותר, ומצא כי גם 38 מההשגות שתועדו במסמך הקודם אינן מופיעות במסמך ריכוז ההשגות.

יצוין כי לבקשת הביקורת מסר גזבר העירייה, שנכון לאותו המועד התקבלו 192 פניות של תושבים בנושא: 110 מתוכן התקבלו בתקופת עבודתו של צוות המודדים הראשון (מינואר עד סוף יוני 2017), ו-82 פניות התקבלו מתחילת עבודתו של צוות המודדים השני (מיוני 2017).

מאחר שאין מידע מרוכז, שלם ומעודכן על ההשגות המוגשות, לא ברור מה מקור הנתונים שמסר הגזבר.

2. בהשגות שתועדו במסמך ריכוז ההשגות חסרו פרטים על אופן קבלת הפנייה, תאריך קבלתה, מהותה או סטטוס הטיפול בה. בחלק גדול מהן לא נרשם תקציר לגבי הטיפול בפנייה וסיכומה. כך למשל, בעקבות עיון בתיקים של כמה מן ההשגות נמצא כי הן טופלו ואף נסגרו, אולם פעולות אלו לא תועדו במסמך ריכוז ההשגות. להלן שתי דוגמאות:

א. השגה מיוני 2017 לגבי נכס א', בקשה למדידה חוזרת: בסטטוס הטיפול בה נרשם כי נשלחה אל בעלת הנכס הודעת דואר אלקטרוני לתיאום פגישה. מעיון בתיק נמצא כי מדובר בבירור ולא בהשגה, כי בוצעה מדידה חוזרת, וכי בעקבותיה שונה פעמיים חיוב השומה. פרטים אלה לא עודכנו במסמך ריכוז ההשגות.

ב. השגה של תושב העיר לגבי נכס שכתובתו לא נרשמה במסמך ריכוז ההשגות. כמו כן לא נרשם במסמך מתי התקבלה ההשגה ובאיזה אופן, מה נעשה בעניינה, סטטוס הטיפול בה, תקציר וסיכום הטיפול. מעיון בתיק נמצא כי בעקבות הפנייה בוצעה מדידה חוזרת, וזו הביאה לידי הפחתת סכום השומה לחיוב בשל שינוי בשטח לחיוב מ-201 מ"ר ל-173 מ"ר. הסיבה: בשטח לחיוב נכלל מרתף שגובהו פחות מ-2.20 מ"ר. הודעה על השינוי נמסרה לפונים כבר בפברואר 2018.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי כדי להבטיח שכל ההשגות יטופלו כראוי וכדי לפקח על אופן הטיפול בהן, וכן לצורך ההתחשבות עם חברת הגבייה, עליה לנהל בסיס נתונים מלא, מעודכן ומסודר.



לאחר מדידות חוזרות
בנכסים נמצאו טעויות
בשל מדידת יתר של
שטחים. רוב ההשגות
שנבדקו נמצאו
מוצדקות, ומחלקת
הגבייה עדכנה
בהתאם את גודל
השטח המדוד או את
גודל השטח לחיוב
של הנכסים

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה כי יצרה הבחנה בין "פנייה" ל"השגה", מאחר שעל פי דין, "השגה" היא רק השגה שמוגשת בכתב. ככלל, ההשגות תועדו במערכת, הובאו לדיון, והחלטות של מנהל הארנונה והתייחסות לגביהן נשלחו בכתב בדואר רשום. עם זאת הבהירה העירייה כי גם השגות שלא הוגשו על פי הדין והופנו בכתב למנהל מחלקת הגבייה, ולא למנהל הארנונה, טופלו לפני משורת הדין כהשגות והועברו לטיפולו של מנהל הארנונה. בעניין פניות שוטפות למחלקת הגבייה - הטיפול בהן שונה ונעשה במחלקה זו; את המעקב אחריהן עושה ידנית פקידה שיועדה לטיפול בנושא זה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה חברת הגבייה כי אין סקר ללא טעויות אולם כל השגה או פנייה של תושב בנוגע לסקר הנכסים בהיבטים עובדתיים (גודל השטח והשימוש בנכס) מטופלת באופן שוטף ומיידי על ידי מודדים מקצועיים מטעמה ומופק תשריט מדידה עדכני לתושב.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי בסיס הנתונים שלה צריך להיות מעודכן ולכלול את כל התיקים שבטיפול. על העירייה לתעד את הפניות אליה ואת תוצאות הטיפול ללא קשר לאופן סיווגן.

מדידות חוזרות

בבדיקת מדגם אקראי של 39 השגות שהגישו תושבים בשנים 2017 - 2018 בנוגע לשומות ארנונה שנשלחו אליהם בעקבות מדידות הנכסים בעיר, הועלה כי לאחר מדידות חוזרות בנכסים נמצאו טעויות בשל מדידת יתר של שטחים (לחיוב וגם לא לחיוב). רוב ההשגות שנבדקו נמצאו מוצדקות, ומחלקת הגבייה עדכנה בהתאם את גודל השטח המדוד או את גודל השטח לחיוב של הנכסים.

מהמדגם עולה כי סך השטחים לחיוב ב-37 מקרים²⁵ במדידה הראשונה, לפני הפנייה או ההשגה, היה כ-8,049 מ"ר, ואילו במדידה החוזרת - כ-6,663 מ"ר.

נמצא כי הטעויות במדידות הראשונות של הנכסים נבעו מסיבות שונות: חיוב מקלטים הפטורים מארנונה; חיוב מרתפים שגובה תקרתם נמוך מ-2.20 מ'; חישוב מוטעה של שטח פרגולות לחיוב; חיוב פרגולות שפטורות מחיוב; חיוב יתר בגין שטח המיועד לאנטנות; חישוב מוטעה של כִּרְכָּבִים (קרניזים); טעויות בחישוב שטח מדרגות; טעות דפוס ברישום שטח עיקרי; קביעת שטחים על פי מדידה חיצונית בלבד; חילוקי דעות בנוגע לגודל ולחיוב שטחים משותפים וחלוקת השימושים בנכס. להלן דוגמאות:

1. במאי 2017 נמדד נכס ב'. השטח לחיוב בארנונה שקבעו המודדים במדידה זו היה 365 מ"ר. בעל הנכס השיג על תוצאות המדידה, ובעקבות השגתו נמדד הנכס בשנית. במדידה החוזרת נמצא כי השטח לחיוב בארנונה הוא 276 מ"ר. הטעויות במדידה הראשונה היו חיוב יתר בגין מקלט שפטור

25 שתי השגות לא נכללו בחישוב מאחר שבתיק אחד לא נמצאו נתונים לגבי המדידה הראשונה, ובתיק אחר לא נמצאו נתונים לגבי המדידה החוזרת.

מחויב ומרפסת לא מקורה שחויבה כחלק מהשטח העיקרי. ההשגה נמצאה מוצדקת והתקבלה.

2. באפריל 2017 נמדד נכס ג'. השטח לחיוב בארנונה שקבעו המודדים במדידה זו היה 430 מ"ר. בעל הנכס השיג על תוצאות המדידה, ובעקבות השגתו נמדד הנכס בשנית. במדידה החוזרת נמצא כי השטח לחיוב בארנונה הוא 265 מ"ר בלבד. הטעויות במדידה הראשונה היו חיוב יתר בגין מרתף שגובה תקרתו נמוך מ-2.20 מ', בגין מקלט שפטור מחיוב ובגין שטח מדרגות. ההשגה נמצאה מוצדקת והתקבלה.

3. ביוני 2017 נמדד נכס ד'. סך כל שטח הנכס שנמדד במדידה זו היה 294 מ"ר, והשטח לחיוב בארנונה היה 240 מ"ר. בעלי הנכס השיגו על תוצאות המדידה, והנכס נמדד בשנית. במדידה החוזרת נמצא כי סך כל שטח הנכס הוא 268 מ"ר, והשטח לחיוב בארנונה הוא 214 מ"ר. הטעויות במדידה הראשונה היו במדידה ובחיוב של השטח העיקרי וכן במדידת השטח הכולל של הנכס. ההשגה נמצאה מוצדקת והתקבלה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי החיובים השגויים נגרמו, בין היתר, מהיעדר הנחיות ברורות לביצוע המדידות ומהיעדר פיקוח ובקרה נאותים במועד מדידת הנכסים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה העירייה כי נוכח הטעויות שהתגלו במדידות הנכסים היא חייבה את חברת הגבייה לענות על כל השגה והשגה ולבצע מדידות חוזרות. במדידות החוזרות השתפרה איכות המדידה.

ועדת ערר

על פי חוק הערר, מועצה של רשות מקומית תמנה ועדת ערר אחת או יותר - בהרכב של שלושה חברים מקרב בעלי הזכות להיבחר לחברי המועצה - ואת יושבי הראש שלהן. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2012 מינואר 2012 פורסמו הנחיות לעניין אופן מינוין של ועדות ערר לארנונה, ונקבע בהן בין היתר כי בשל היותן גוף מעין שיפוטי, יושב ראש הוועדה יהיה עורך דין הכשיר להתמנות לשופט בית משפט שלום ומצוי בדיני השלטון המקומי והמיסוי המוניציפלי.

בכפר יונה מונתה ועדת ערר אחת בהרכב של שלושה חברים, כנדרש בחוק הערר: יו"ר הוועדה הוא עורך דין, ושני חברי הוועדה האחרים משמשים בה נציגי ציבור. נוסף לחברי הוועדה משתתפים בישיבות הוועדה גם נציגים מטעם העירייה: הגזבר, היועצת המשפטית ומנהל מחלקת הגבייה.

בשנת 2018 הוגשו לעירייה תשעה עררים. נמצא כי ועדת הערר לא התכנסה כל עיקר בשנת 2018, והעררים לא נדונו בפורום כלשהו.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי נוכח הגשת העררים עליה לכנס את ועדת הערר ולקבוע מועדים לדיונים בהם.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה כתבה העירייה כי הדיונים בעררים לשנת 2018 היו אמורים להתקיים החל בחודש יולי 2018 במועדים הקבועים בחוק הערר, אבל ועדת הערר סברה שאין זה נכון לקיים דיונים במועדים הקרובים למועד הבחירות המוניציפליות, ולו מחשש מראית עין. נוסף על כך, גזבר העירייה נעדר מסיבות רפואיות תקופה ארוכה שבה נכללו המועדים שנקבעו לכינוס הוועדה. מייד לאחר הבחירות קבעה הוועדה מועדים לדיונים, והם יחלו בחודש מרץ 2019.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי על ועדת הערר, כרשות מינהלית, לפעול בתוך פרק זמן סביר. מלבד זאת, מאחר שמדובר בוועדה מקצועית שסמכותה נוגעת לעניינים עובדתיים וטכניים, לא היה מקום לחשש מקיום הדיונים בסמוך למועד הבחירות לרשויות המקומיות - כך עולה גם מהיעדר הנחיות בנושא בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2012.

התקשרות עם חברת גבייה

נוהל העסקת חברות גבייה

במרץ 2003 פורסם חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2003 בנושא "נוהל העסקת חברות גבייה" (להלן - הנוהל), ובו הוראות להסדרת עבודתן של רשויות מקומיות הפועלות בתחום הגבייה באמצעות חברות פרטיות. בנוהל מוגדרים סוגי המטלות שחברת הגבייה רשאית לבצע, הוראות בדבר הטיפול בהודעות חיוב, דרכי הטיפול בגבייה השוטפת ובגביית חובות הפיגורים, אופן קבלת התשלומים ואפשרות הסדרי התשלום, טיפול החברה בנושא הנחות בארנונה, אופן המינוי של עובדי חברת הגבייה והחובות המוטלים עליהם, כללי חובת הדיווח של חברת הגבייה לרשות המקומית ופעולות הפיקוח והבקרה של הרשות המקומית על עבודתה של חברת הגבייה.

בנוהל נקבע כי הפעלת אמצעי גבייה נגד חייבים, לבד ממשלוח התראה ראשונה על קיומו של חוב, תהיה טעונה החלטה פרטנית של גזבר הרשות. אחת לתקופה שתיקבע או באופן שוטף תעביר חברת הגבייה לגזבר הרשות את רשימות החייבים שנשלחו להם התראות ראשונות וטרם פרעו את חובם בתוך פרק הזמן שנקבע בהתראות. גזבר הרשות או נציגו יורה לחברה בכתב, בנוגע לכל אחד מהחייבים, אם יש לנקוט כלפיו אמצעי גבייה ואילו אמצעים לנקוט. אישור הגזבר או נציגו יינתן לנקיטת אמצעי גבייה אחד בלבד בכל פעם. כלומר, אם לא יפרע החייב את חובו לאחר נקיטת אמצעי, תעביר החברה את פרטיו לגזבר פעם נוספת, וזה יורה בכתב מהו אמצעי הגבייה הנוסף שיינקט.

מטרת הנוהל להסדיר את פעולות חברות הגבייה בהתאם לעקרונות שנקבעו בפסיקה²⁶: לחברת הגבייה לא תינתן סמכות החלטה בשאלות שבמדיניות הכוללות גם שיקול דעת, אלא סמכויות ביצוע בלבד, ולפיכך היא תגבה חובות לפי ניהול עבודה מפורט בכתב מטעם גזבר הרשות, וכל פעולת גבייה מתוך שימוש באמצעי גבייה תתבצע רק על פי החלטה פרטנית וקונקרטית של הגזבר; גם את הסדרי התשלום ואת הפחתות החיובים וההנחות תקבע הרשות בלבד.

חוזה לקבלת שירותי גבייה

ביוני 2014 פרסמה העירייה מכרז פומבי (מס' 3/14) לקבלת שירותי גבייה, לרבות אכיפה מינהלית. בפרוטוקול פתיחת תיבת מכרזים מיוני 2014 בנושא מתן שירותי הגבייה נרשמו שתי הצעות - של חברת הגבייה ושל חברה נוספת. ההצעה של חברת הגבייה הייתה הזולה ביותר ועמדה על עמלה בשיעור של

26 ע"מ 6848/10 ארז נ' עיריית גבעתיים (פורסם במאגר ממוחשב, 30.5.12); בג"ץ 2303/90 פיליפוביץ נ' רשם החברות, פ"ד מו(1), 410 (1992).

2.85% בתוספת מע"ם (מהגבייה החדושת הכוללת). ביולי 2014 הודיעה העירייה לחברת הגבייה על זכייתה במכרז.

בין העירייה לחברת הגבייה נחתם חוזה למתן שירותי גבייה (להלן - חוזה הגבייה). החוזה, שצורף למסמכי המכרז, אינו נושא תאריך.

העירייה האריכה את ההתקשרות עם חברת הגבייה שלוש פעמים עד ספטמבר 2019, בהתאם לחוזה.

במרץ 2018 פסק בג"ץ²⁷ כי הפרקטיקה הנוכחית של ביצוע גבייה בתחום השלטון המקומי באמצעות חברות פרטיות אינה עומדת במבחן הדין, וכי הרשויות אינן יכולות לאצול את סמכויותיהן בתחום הגבייה לחברות פרטיות בלי שהדבר יוסדר בחקיקה מסמיכה מפורשת. החלטת פסק הדין נדחתה בשנה כדי לאפשר לכנסת לקדם חקיקה בנושא, אם תחפוץ בכך.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי כל עוד אין הנושא מוסדר בחקיקה, עליה להיערך לסיום ההתקשרות עם חברת הגבייה ולסיימה עד סוף מרץ 2019.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה כי היא נערכת למכרז, ובד בבד ממתינה להנחיות מרכז השלטון המקומי בנושא ותפעל לפיהן.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי עליה לפעול בהתאם לפסק הדין של בג"ץ.

פיקוח ובקרה של העירייה על עבודת חברת הגבייה

העירייה וחברת הגבייה מחויבות לפעול על פי הנוהל ועל פי חוזה הגבייה. במהלך שנת 2015 ערכה מבקרת העירייה ביקורת במחלקת הגבייה (להלן - הביקורת הפנימית)²⁸. במהלך הבדיקה של משרד מבקר המדינה במחלקה נבדקו חלק מהנושאים שבדיקה מבקרת העירייה²⁹, ונבדקה גם מידת היישום של הערותיה בנושאים אלו. נמצא כי מרביתן לא תוקנו. להלן הפירוט:

27 בג"ץ 4113/13 לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים נ' שר הפנים (פורסם במאגר ממוחשב, 26.3.18).

28 הדוח פורסם בשנת 2016 ונדון במועצת העירייה בדצמבר 2016.

29 סביבת הבקרה שהמחלקה פועלת בה: קיום מדיניות, נהלים ותוכניות עבודה, הרשאות והפרדת תפקידים; מנגנוני הבקרה של העירייה על מחלקת הגבייה.

מדיניות ונהלים

בנוהל נקבע כי חברת הגבייה תפעל על פי נוהל עבודה כתוב ומפורט שיקבע גזבר הרשות. נוהל העבודה יתייחס לכל פעולות החברה ולאישורים שיידרשו לכל פעולה.

במהלך הביקורת הפנימית פרסמה מחלקת הגבייה חמישה נהלים חדשים, ובהם נוהל גביית חוב מתושב; נוהל הקמה וחיוב בארנונה נכס חדש; נוהל ועדת הנחות לאישור הנחות ומחיקת חובות.

בתגובה לדוח הביקורת הפנימית, שהתייחס לנושא נהלים במחלקת הגבייה, השיב מנהל המחלקה כי בכוונת העירייה להוסיף נהלים חדשים, והם אמורים להביא לידי ביטוי את המדיניות בתחומים האלה: הרשאה לצפייה ולעדכון נתונים במערכות המידע; רמת השירות לציבור; הכנת תוכנית עבודה כבסיס לפעילות המחלקה. בבדיקת משרד מבקר המדינה במחלקה נמצא כי לא נכתבו נהלים בנושאים האמורים.

עוד נמצא כי בנושא המטרות והיעדים בתחומי הגבייה השונים אין בעירייה מדיניות כתובה ומעודכנת שתהיה בסיס לנהלים הקיימים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי עליה לפעול לפי הוראות הנוהל, וכי קביעת מדיניות גבייה ונוהלי עבודה: תורמת להסדרת תהליכי העבודה ולהגדרת הסמכויות והאחריות של בעלי התפקידים במערך הגבייה; חשובה להבטחת הבקרה ולהבטחת פעולות החברה בהתאם לעקרונות שנקבעו בפסיקה; מסדירה את פעולות החברה מול התושבים ואת השירות הניתן להם.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה כי תפעל להרחבת הנהלים.

מפקח על חברת הגבייה

בנוהל נקבע כי "הרשות המקומית תמנה עובד שיהיה כפוף לגזבר הרשות אשר יהיה אחראי על הקשר עם חברת הגבייה ועל הפיקוח והבקרה עליה". המפקח אמור לוודא שחברת הגבייה מבצעת את תפקידה בהתאם לנוהל, לבדוק כל תלונה שמתקבלת נגד החברה ולהגיש דוח שוטף לגזבר על פעולות הפיקוח והבקרה שביצע ועל החריגות, אם מצא כאלה.

נמצא כי עד למועד סיום הביקורת לא מונה בעירייה מפקח על חברת הגבייה הכפוף לגזבר, כנדרש בנוהל.

יצוין כי בדוח הביקורת הפנימית הוער לעירייה על כך, והגזבר השיב כי בעתיד תבחן העירייה הוספת תפקיד של פיקוח ובקרה, אולם כאמור הדבר לא נעשה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי לנוכח העברת פעילות הגבייה שלה (בהיקף של מיליוני שקלים בשנה) לגוף חיצוני והדרישה בנוהל שגוף זה יקבל הנחיות מהגזבר לגבי כל מקרה לגופו, יש למנות מפקח מטעם העירייה לצורך פיקוח צמוד על פעילות חברת הגבייה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה כי "בימים אלה מפרסמת העירייה מכרז להעסקת סגן/ית גזבר שחלק מתפקידו יהיה לפקח על פעילות חברת הגבייה".

מבירור שנעשה בעירייה במרץ 2019 עלה שהמכרז פורסם.

תוכניות עבודה

על פי חוזה הגבייה התחייבה חברת הגבייה להגיש לאישור המועצה תוכנית עבודה לביצוע שירותי הגבייה ולקיימה במלואה.

בדוח הביקורת הפנימית הוער כי במחלקת הגבייה לא הוכנה תוכנית עבודה כנדרש, ואין מוגשים לגוף כלשהו סיכומי פעילות תקופתיים בהשוואה לתכנון, הכוללים ביצועים, מדדים ולקחים. בעקבות דוח הביקורת הפנימית הוגשה לאישור גזבר העירייה תוכנית לשנת העבודה 2016.

נמצא כי לא הוגשו לאישור הגזבר תוכניות עבודה לשנים 2017 ו-2018, ואף לא הוגשו סיכומי פעילות תקופתיים, והעירייה מצידה לא הקפידה לדרוש תוכניות וסיכומים אלו. ממילא לא הוגשו למועצה תוכניות עבודה לשנים אלו, כנדרש בחוזה הגבייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי לעריכת תוכנית עבודה יש חשיבות רבה: היא מגדירה מסגרת של מטרות ויעדים לעבודת האגף; מאפשרת את מדידת ביצועיו בשנה השוטפת; משמשת כלי חשוב לפיקוח ובקרה, בייחוד לנוכח היעדר תפקיד כזה במערך הטיפול העירוני בגבייה. על העירייה להקפיד ולדרוש ממחלקת הגבייה להמציא תוכנית כזו מדי שנה בשנה; לבחון את מידת עמידתה שלה ביעדים שנקבעו למחלקה במסגרת התוכנית; להפיק לקחים מכך בנוגע להמשך פעילות המחלקה בשנים הבאות.

העירייה מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה כי בפברואר 2019 הוחלף מנהל מחלקת הגבייה בעירייה, וכי במרץ הגיש מנהל מחלקת הגבייה החדש תוכנית עבודה לביצוע הגבייה בשנת 2019.

הפרדת תפקידים

בנוהל נקבע כי רשות מקומית רשאית להיעזר בחברת גבייה לצורך עדכון נתוני הנכסים בתחום הרשות שבגינם מוטל מס עירוני, ובלבד שאת הנתונים יעדכן עובד אחד בלבד של חברת הגבייה שאת זהותו אישר גזבר הרשות. הרשות המקומית רשאית להתיר לחברת הגבייה לקבוע עובד אחר שלה לממלא מקומו של עובד זה, והוא יוסמך לעדכן את הנתונים בהיעדר בעל התפקיד הקבוע.

את מחלקת הגבייה בעירייה כאמור מפעילה ומנהלת חברת הגבייה. במחלקה מנהל וחמש עובדות, וכולם עובדים של חברת הגבייה: עובדת במחלקה מופקדת על סקר נכסים ושומה - עדכון נתוני נכסים, שלוש עובדות מטפלות בהנחות ובקבלת קהל, ועובדת אחת משמשת קופאית ראשית ומופקדת על האכיפה.

בביקורת הפנימית שנערכה במחלקת הגבייה הוער כי "בפועל כל אחד מעובדי מחלקת הגבייה מורשה לעדכן נתונים במערכת ב"חתימת יחד" ללא אישור גורם מורשה בעירייה, בניגוד לכללי הפרדת תפקידים ולהנחיות משרד הפנים".

מתגובת מנהל מחלקת הגבייה להערה עולה כי לא נעשתה הפרדה בין תפקיד לתפקיד, זאת כדי לתת שירות יעיל וטוב וכדי למנוע שיבושים בקבלת הקהל ו"צוואר בקבוק".

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה במחלקת הגבייה נמצא כי בפועל עדיין אין בה הפרדה בין התפקידים כנדרש, ולכל עובדת יש הרשאה לעדכן ולבצע שינויים במערכת.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי הפרדת תפקידים היא אחת מבקורות היסוד בכל הקשור לניהול כספים ונועדה להבטיח את מניעתן של פעולות לא מורשות. על העירייה לבחון את ההרשאות של בעלי התפקידים במחלקת הגבייה וליישם את הפרדת התפקידים בהתאם לכללי משרד הפנים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה השיבה העירייה כי היא מקבלת את ההערה, תפעל בהתאם, והעניין יטופל מיד.

בקרה על שינויים במערכת הגבייה

בדוח הביקורת הפנימית נכתב כי לא קיים תהליך מוסדר ומתועד של בקרה על השינויים שעושים עובדי מחלקת הגבייה בנתוני מערכת הגבייה. מנהל המחלקה השיב כי הנושא יתוקן בנוהלי העבודה החדשים, והגזבר הוסיף כי בקרוב יחל לקבל מסרון על כל שינוי בשומות שבמערכת הגבייה.

גם בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה במחלקת הגבייה, בחלוף למעלה משנתיים ממועד הביקורת הפנימית, נמצא כי לא נעשו פעולות לשיפור הבקרה על שינויים במערכת כפי שהתחייב מנהל המחלקה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי בשל המשמעות הכספית שיש לשינויים הנעשים במערכת הגבייה עליה למצוא פתרון שיאפשר לגזבר לבצע בקרה על השינויים הנעשים במערכת בעת ביצועם.

בתשובת העירייה למשרד מבקר המדינה נכתב כי היא מקבלת את ההערה ותפעל לפיה, וכי נקבעה ישיבת עבודה עם חברת המחשוב לבדיקת היתכנותו של פתרון.

אישורי העסקה

בנוהל נקבע כי העסקת עובד של חברת הגבייה תאושר בוועדה שתמנה הרשות המקומית. בוועדה יהיו חברים: מנכ"ל הרשות או נציגו, היועץ המשפטי של הרשות או נציגו וגזבר הרשות או נציגו.

בשנים 2017 - 2018 אישר גזבר העירייה את עבודתן של שלוש עובדות חברת הגבייה במחלקת הגבייה של העירייה במסגרת מכרז הגבייה. נמצא כי את האישורים נתן גזבר העירייה בלבד, ולא ועדה כנדרש בנוהל.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי עליה להקפיד לקיים את הוראות הנוהל בנושא מתן אישורי העסקה, שכן הקפדה יתרה נדרשת בהעסקת עובדים חיצוניים בעלי גישה למערכת הכספים של העירייה המשרתים את ציבור התושבים.

העירייה השיבה למשרד מבקר המדינה כי היא מקבלת את הערתו, וכי העסקת העובדים שנקלטו במחלקה לאחרונה אושרה בידי ועדה בהתאם לנוהל.

הדרכות

על פי חוזה הגבייה התבקשה חברת הגבייה לקיים בתקופת ההתקשרות השתלמויות מקצועיות לעובדים שהיא מעסיקה בשירותי הגבייה, לפחות שלושה ימים מלאים בכל שנה. לתוכנית ההשתלמות נדרש אישור הגזבר מראש ובכתב.

בשנת 2017 השתתפה אחת מחמש עובדות מחלקת הגבייה בהדרכה בנושא אכיפה, ועובדת אחרת השתתפה בהדרכה בנושא יחסי אנוש; בשנת 2018 השתתפו שלוש העובדות האחרות בהדרכה בנושא יחסי אנוש. מנהל מחלקת הגבייה מסר כי אחת לחודשיים עובדי המחלקה משתתפים ביום השתלמות מרוכז, בין השאר בנושא עדכוני חקיקה. לא נמסרו המועדים המדויקים של השתלמויות אלה בשנים 2017 - 2018.

נמצא כי חברת הגבייה לא הגישה תוכניות השתלמות לעובדי המחלקה לגבי השנים האלה, וממילא הגזבר לא אישר אותן מראש ובכתב כנדרש.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי מאחר שתוכניות ההדרכה לא קיבלו את אישור הגזבר, ובפועל אין מסמכים המכילים פירוט שלהן, אין העירייה יכולה לוודא שהעובדים השתתפו בהדרכות והרחיבו את הכשרתם המקצועית בהיקף הנדרש בחוזה הגבייה. על העירייה לוודא את קיומה של תוכנית הדרכות לעובדי חברת הגבייה ולאשרה מדי שנה בשנה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה טענה העירייה כי אומנם תוכניות ההשתלמות השנתיות לא קיבלו את אישור הגזבר מראש ובכתב, אבל בפועל הוציאה חברת הגבייה את כל עובדי הגבייה להשתלמויות מקצועיות למשך שלושה ימים מלאים בכל שנה, כנדרש, וגזבר העירייה פנה למנכ"ל חברת הגבייה כדי לוודא את קיומן.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה חברת הגבייה כי ביצעה לכל עובדי הגבייה השתלמויות מקצועיות בהתאם לנדרש. בפועל לא דרש הגזבר לאשר מראש תוכניות השתלמות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי אישורו של הגזבר מראש לתוכניות ההשתלמות השנתיות הוא חיוני, בין היתר כדי לאפשר לעירייה להיות מעורבת בקביעת תוכניהן.

סקר שביעות רצון

בחוזה הגבייה נקבע כי לפי דרישת הגזבר ייערך, באמצעות צד ג' ועל חשבון החברה, סקר שנתי של שביעות רצון תושבי העירייה ממחלקת הגבייה. נמצא כי סקר כזה לא נערך.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי במצב שבו חברה חיצונית מועסקת לאורך שנים בהפעלת מחלקת גבייה ברשות ומקבלת עמלה לפי סכום הגבייה החודשית, ובייחוד כאשר אין גוף המפקח ומקשר בין המחלקה לממונה על הארנונה, כמו בעיריית כפר יונה, מן הראוי שייערך סקר כזה שממנו ניתן יהיה ללמוד על בעיות בהתנהלות המחלקה מול התושבים, להפיק לקחים ולטייב את עבודת המחלקה.

בתשובת העירייה למשרד מבקר המדינה נמסר כי היא מקבלת את הערתו.

פעולות גבייה כלפי חייבי ארנונה

1. גביית חובות על ידי הרשות המקומית מתאפשרת באמצעות נקיטת הליכי גבייה מינהליים, על פי פקודת המסים (גביה) (להלן - פקודת המיסים) ומכוח אכרזה של שר האוצר³⁰ או באמצעות נקיטת הליכי גבייה משפטיים, על פי פקודת העיריות [נוסח חדש]. רשות מקומית רשאית לבחור בין נקיטת הליך מינהלי לנקיטת הליך משפטי, אך משפתחה בהליכי גבייה של חוב מכוח אחד החיקוקים, עליה למצותם לגבי אותו החוב. הליכים אלו מתוארים בנוהל "גביית חוב מתושב" של העירייה.

אכיפת הגבייה בעירייה מנוהלת באמצעות מערכת אכיפה ממוחשבת (אג"ם). לאחר משלוח ההתראות הראשונות ותום התקופה לתשלום הנקובה בהן (25 ימים), מחלקת הגבייה מכינה רשימה ממוחשבת של בעלי נכסים שטרם פרעו את חובם ומעבירה לאישור הממונה על הגבייה. הגזבר חותם על הרשימה ומוציא למנהל מחלקת הגבייה, בתוקף תפקידו כגובה מס, "כתב הרשאה על פי סעיף 4 לפקודת המיסים (גבייה)", ובאמצעותו הוא מסמיכו לדרוש מאת החייבים ששםם נקוב ברשימה את הפירעון המידי של הסכומים המגיעים מהם (התראה שנייה). אם הממונה מתנגד למשלוח התראה שנייה לחלק מהחייבים המופיעים ברשימה, הוא מוחק את שמותיהם ומחזיר לגובה המס רשימה מעודכנת. ההתראות השניות נשלחות לבתי החייבים בדואר רשום. לאחר חלוף הזמן הנקוב בהן (חמישה ימים), מחלקת הגבייה מעדכנת את רשימת החייבים הממוחשבת ומכינה רשימת בקשות עיקול לבנקים. גם רשימה זו נשלחת לאישור הגזבר. הממונה בודק אותה, מסמן את שמות החייבים שהוא מאשר לשלוח בקשות עיקול לגביהם לבנקים ושולח אותה חזרה למנהל מחלקת הגבייה. לדברי מנהל מחלקת הגבייה, את הרשימה המסומנת יכול לראות הגזבר בלבד. גם בשלב זה הגזבר יכול להפעיל את שיקול דעתו המקצועי ולא לאשר את המשך האכיפה על חלק מהחייבים ברשימה.

הבדיקה העלתה כי אין בידי מנהל מחלקת הגבייה רשימות או קובצי חייבים שנחתמו ואושרו על ידי הגזבר. גם במערכת הממוחשבת לא היה אפשר לעקוב אחר אישורי הגזבר כי כאמור אפשרות זו נתונה לו בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי בשל אופן הניהול של מערכת האכיפה, קשה להבטיח שאכן מתקיימות דרישות הפסיקה, הנוהל והחוקה עם חברת הגבייה בנושא סמכויות מחלקת הגבייה, כלומר שהמחלקה והעומד בראשה מקבלים הנחיות לפעולה באופן שאינו מותיר להם שיקול דעת, אלא סמכויות ביצוע בלבד. לעניין זה נודעת חשיבות יתר, בייחוד משום שאין מתקיימים הליכי פיקוח ובקרה על פעילות מחלקת הגבייה, כנדרש בנוהל ובחוקה הגבייה כאמור.

30 אכרזת המסים (גביה) (ארנונה כללית ותשלומי חובה לרשויות המקומיות), (הוראת שעה), התש"ס-2000.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה כי היא מקבלת את ההערה. עוד מסרה כי סגן הגזבר שייבחר במכרז שפרסמה, יופקד בין היתר על ניהולה של מערכת אכיפת הגבייה בעירייה.

2. על פי קובץ החייבים, באוקטובר 2018 הסתכמו חובות הארנונה של תושבים העיר בכ-15,350 מיליון ש"ח.

לוח 1: חובות ארנונה, לפי גובה החוב, 2018

סכום החוב בש"ח	מספר החייבים	סכום החובות הכולל בש"ח	החלק היחסי מסכום החוב של כלל החייבים תושבי העיר
עד 2,000	393	532,487	3.47%
מ-2,000 עד 5,000	306	994,642	6.48%
מ-5,000 עד 25,000	311	3,430,787	22.35%
מ-25,000 עד 50,000	67	2,352,775	15.33%
מעל 50,000	65	8,039,315	52.37%
סה"כ	1,142	15,350,006	100%

מהלוח עולה כי למעלה ממחצית הסכום הכולל של החוב הוא של 65 חייבים בלבד.

לדברי מנהל מחלקת הגבייה, להמשך הפעלת האכיפה הוא העביר קובץ חייבים מעודכן לאישור הגזבר בפעם האחרונה בנובמבר 2017.

בבדיקת מדגם של 28 חייבים שהיו רשומים בקובץ שהומצא למשרד מבקר המדינה³¹ עולים הממצאים האלה:

א. ל-19 חייבים (שחובם מסתכם ב-667,822 ש"ח)³² נשלחו התראות ראשונות באוגוסט 2017, ובנובמבר אותה שנה נשלחו התראות שניות. לאחר מכן לא המשיכה המחלקה בהליך הגבייה ולא נקטה כל פעולת אכיפה מעל לשנה.

ב. לארבעה חייבים (שחובם מסתכם ב-143,487 ש"ח)³³ שלחה מחלקת הגבייה באוגוסט 2017 התראות ראשונות בלבד; ומאז ועד תום הביקורת, כעבור כשנה ושלושה חודשים ממשלוח ההתראות הראשונות, לא נקט כל פעולת אכיפה.

31 הקובץ שממנו נלקח המדגם מסודר לפי סכום יורד (מהחוב הגבוה ביותר עד לנמוך ביותר). למדגם נבחרו המקרים מתחילת הקובץ, כלומר החובות בסכומים הגבוהים יותר.

32 סכום החוב הנמוך ביותר: 13,750 ש"ח והגבוה ביותר: 186,515 ש"ח.

33 סכום החוב הנמוך ביותר: 17,229 ש"ח והגבוה ביותר: 68,279 ש"ח.



מבירור שעשה משרד
מבקר המדינה
בעירייה לאחר מועד
סיום הביקורת, במרץ
2019, עלה שהעירייה
עדיין לא נקטה שום
פעולות אכיפה נגד
החייבים בארנונה.
העירייה מסרה כי
תכלול בתוכנית
העבודה לשנת 2019
ניתוח חובות לצורך
פעילות האכיפה

ג. לגבי חמישה חייבים (שחובם מסתכם ב-142,635 ש"ח)³⁴ לא נקטה מחלקת הגבייה כל פעולות אכיפה עד מועד תום הביקורת (נובמבר 2018).

לגבי עשרה חייבים יצוין כי מדובר בחובות ישנים שלא שולמו במשך שנים: מ-2007 עד 2017.

מבירור שעשה משרד מבקר המדינה בעירייה לאחר מועד סיום הביקורת, במרץ 2019, עלה שהעירייה עדיין לא נקטה שום פעולות אכיפה נגד החייבים בארנונה. העירייה מסרה כי תכלול בתוכנית העבודה לשנת 2019 ניתוח חובות לצורך פעילות האכיפה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי הוא רואה בחומרה את אי-נקיטת כל פעולות אכיפה מצד מחלקת הגבייה כדי לגבות חובות ארנונה של תושבים, וזאת במשך תקופה כה ממושכת. עוד רואה משרד מבקר המדינה בחומרה את אי-קידומן של פעולות כאלה במהלך תקופה זו מצד הגזבר, שהוא המפקח היחיד על פעילות מחלקת הגבייה בעירייה.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בשנת 2018 לא התקיימה אכיפה מינהלית בעירייה בשל חופשת מחלה ממושכת של הגזבר, הממונה על הגבייה, ובהיעדר פקיד גבייה המוסמך למלא את מקומו.

בתשובת חברת הגבייה למשרד מבקר המדינה נמסר כי החברה פועלת בהתאם להנחיות המתקבלות מן העירייה באמצעות הגזבר. במהלך השנים 2017 - 2018, בהיעדר אחראי מטעם העירייה שבסמכותו לאשר את פעולות האכיפה המינהליות, לא היה אפשר לבצע פעולות אקטיביות לגביית החובות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי אכיפה חייבת להיעשות ברציפות ובלי תלות בממלא תפקיד כלשהו. בהיעדרו של הגזבר היה על ראש העירייה למנות עובד אחר לממונה על הגבייה.

מדידות נכסים

בחווה הגבייה, שנחתם כאמור בשנת 2014, נקבע כי שירותי הגבייה שתיתן חברת הגבייה לעירייה יכללו בין היתר "ביצוע מדידות של נכסים לצורך חיובי

ארנונה, באמצעות מודד מוסמך, בהיקף של עד 10,000 מ"ר בשנה, ללא כל תוספת תשלום".

בדוח הביקורת הפנימית הוער לעירייה על שלא ניצלה את סל המדידות הנזכר שעומד לרשותה במסגרת הסכם הגבייה. מנהל מחלקת הגבייה הגיב: "ינוצל הן בסקר הנכסים והן במסגרת נהלי העבודה החדשים שנכנסו לתוקף".

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא ניצלה העירייה את סל המדידות האמור ואף לא כללה כל אזכור לכך בחוזה המדידות, שחתמה עליו עם חברת הגבייה בשנת 2015.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי היה עליה להתייחס לעניין זה במסמכי מכרז המדידות שפרסמה. על העירייה למצות את זכותה, המעוגנת בחוזה הגבייה, לביצוע מדידות באמצעות מודד מוסמך בהיקף שהוסכם. נוסף לכך, על העירייה לבחון את האפשרות לקזז את התשלומים עבור מדידות בהיקף של 10,000 מ"ר בשנה מן התשלומים עבור המדידות שביצעה חברת הגבייה במסגרת חוזה המדידות.

העירייה כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מכיוון שבסוף 2016 החל סקר מדידות של כלל הנכסים, הן נכסים למגורים והן נכסים מסחריים, לא עלה בתקופה זו הצורך במדידות שנקבעו בחוזה הגבייה. לפיכך סוכם עם חברת הגבייה כי מדידות בהיקף של 10,000 מ"ר לשנה לשנים 2016 - 2018 ינוצלו במכסה אחת בתחילת שנת 2019.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי מאחר שחוזה הגבייה עם חברת הגבייה נחתם ביוני 2014, עמדה לעירייה הזכות לקבל מדידות בהיקף האמור כבר ממועד זה.



הממצאים שהועלו בפרק זה מצביעים על ליקויים בעבודת העירייה מול חברת הגבייה. ניתן לקבוע כי העירייה לא פיקחה על הפעלת שירותי הגבייה בידי חברת הגבייה, ולא קוימו הוראות שנקבעו בחוזה הגבייה ובנוהל.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על התנהלותה מול חברת הגבייה, וזאת למרות הביקורת הפנימית בנושא זה. על העירייה להגביר את הפיקוח על עבודת החברה ולאכוף עליה לקיים את הוראות חוזה הגבייה והנוהל.

סיכום

דוח זה מצביע על התנהלות לקויה של עיריית כפר יונה בביצוע סקר נכסים לקביעת הארנונה בעיר. מאחר שמס הארנונה הוא אחד המקורות העיקריים למימון התקציב של הרשות המקומית לצורך ביצוע מטלותיה ומיצוי סמכויותיה ומתן סל שירותים לתושב, ולמען הצדק וההגינות, חשוב שהליך גבייתו יהא תקין ושוויוני. לשם כך חשוב לוודא שבסיס המס הוא נכון ומקיף את כל הנכסים שבתחום שיפוט העירייה. אי-קיום נאות של כל סעיפי ההתקשרות של העירייה עם חברת הגבייה, חריגה מתנאי ההתקשרות או היעדר פיקוח ובקרה נאותים על תהליך ביצוע הסקר - כל אלה עלולים לפגוע בקופה הציבורית ובאמון התושבים ברשות המקומית.

הדוח מצביע גם על ליקויים באופן ההתנהלות של מחלקת הגבייה בעירייה, המופעלת באמצעות חברת גבייה חיצונית באופן שאינו תואם את הנוהל ואת חוזה הגבייה. במתכונת הנוכחית של הפעלת המחלקה גם אין מתאפשרת לעירייה מידה מספקת של פיקוח ובקרה על הפעלתה בידי חברת הגבייה, וכל אלו יחדיו עלולים להביא לידי פגיעה בקופה הציבורית ובתושבים.

על העירייה להפיק לקחים מהליקויים שהועלו בדוח זה כדי שאלו לא יישנו, ולטפל לאלתר בנושא הפיקוח והבקרה על חברת הגבייה. מעורבות של ראש העירייה נדרשת לתיקון הליקויים שהועלו, לקידום סיומו של סקר הנכסים, לתיקון התנהלות מחלקת הגבייה ולהיערכות לסיום ההתקשרויות עם החברה.

